DIREITO ATUAL em análise

VOLUME IV

Coords.
Fábio da Silva Veiga
Camilo Stangherlim Ferraresi

IBEROJUR
SCIENCE PRESS

DIREITO ATUAL em análise

VOLUME IV

Coords.
Fábio da Silva Veiga
Camilo Stangherlim Ferraresi

Porto

2026

IBEROJUR
SCIENCE PRESS

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 académico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comité 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 Comité 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 | Technical Sheet

© 2026 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR

Título: Direito Atual em Análise, vol. IV

Coordenadores: Fábio da Silva Veiga; Camilo Stangherlim Ferraresi.

Edição: Iberojur Science Press

Diagramação: Mariana Dares

Capa: Mariana Dares

© Autores vários

Suporte: Eletrónico; Formato: PDF / PDF-A

ISBN: 978-989-36822-5-8

DOI: https://doi.org/10.62140/DATUALANALISE.2026

1.ª edição: Iberojur Science Press

Rua de Avilhó, 214, Matosinhos (Porto) – Portugal

Julho, 2026

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal n.º 568328/26

Citação: VEIGA, Fábio da Silva; FERRARESI, Stangherlim (coord.). Direito Atual em Análise, vol. IV. Porto: Iberojur Science Press, 2026. ISBN 978-989-36822-5-8.

Conselho Científico | Scienfic Committee

Adriano Marteleto Godinho (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Álvaro Alzina Lozano (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

André Studart (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

António Francisco de Sousa (Universidade do Porto, Portugal)

Augusto Jobim (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil)

Beatriz García Sánchez (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Catherine Maia (Universidade Lusófona, Portugal)

Denise Fincato (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil)

Doglas Lucas (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil)

Elena Atienza Macías (Universidad de Deusto, Espanha)

Fábio da Silva Veiga (Universidade Lusófona, Portugal)

Filippo Viglione (Università degli Studi di Padova, Itália)

Francesca Benatti (Università Cattolica del Sacro Cuore, Itália)

Frederico Antonio Lima de Oliveira (Universidade da Amazônia, Brasil)

Gabriel Martín Rodríguez (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Giuseppe Portonera (Università Cattolica del Sacro Cuore, Itália)

Gianpaolo Poggio Smanio (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil)

Irene Rovira Ferrer (Universitat Oberta de Catalunya, Espanha)

Jeferson Bacelar (Universidade da Amazônia, Brasil)

João Proença Xavier (Universidade de Coimbra / Coimbra Business School, Portugal)

José León Alapont (Universidad de Valencia, Espanha)

José Sérgio Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Juraci Mourão Lopes Filho (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

Maria Cláudia Antunes de Souza (Universidade do Vale do Itajaí, Brasil)

Marcia Andrea Buhring (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Universidade Franciscana, Brasil)

Maria Creusa Borges (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Maria de Fátima Ribeiro (Universidade de Marília, Brasil)

Maria do Rosário Anjos (Universidade Lusófona, Portugal)

Mônica Tassigny (Universidade de Fortaleza, Brasil)

Renata Albuquerque (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

Vania Siciliano Aieta (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Valter Moura do Carmo (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Brasil)

Wilson Engelmann (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil)

Zélia Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil)

APRESENTAÇÃO

O VIII Seminário Internacional de Direito Atual (VIII SINDA), realizado pelas Faculdades Integradas de Bauru (FIB), nos dias 27 e 28 de março de 2026, em formato híbrido, sob a coordenação dos Professores Fábio da Silva Veiga e Camilo Stangherlim Ferraresi, reafirmou seu compromisso com a promoção do conhecimento científico e com o fortalecimento do diálogo acadêmico internacional.

Os trabalhos reunidos nesta obra refletem a pluralidade temática que caracteriza o Direito contemporâneo, abordando questões relacionadas à inteligência artificial, direitos humanos, sustentabilidade, direito internacional, direito penal, direito tributário, proteção de grupos vulneráveis, políticas públicas, urbanismo, saúde e transformações tecnológicas. A diversidade dos temas evidencia a crescente complexidade dos desafios jurídicos enfrentados pelas sociedades atuais.

Destaca-se, igualmente, a vocação interdisciplinar do evento, que reuniu pesquisas capazes de estabelecer pontes entre o Direito e áreas como tecnologia, arquitetura, saúde, psicologia, administração pública, meio ambiente e ciências sociais. Tal diversidade de perspectivas enriquece o debate científico e contribui para a construção de respostas mais adequadas às demandas do nosso tempo.

Agradecemos aos autores, avaliadores, participantes e instituições que tornaram possível esta edição do SINDA. Esperamos que os estudos aqui publicados contribuam para o avanço da investigação jurídica e sirvam de inspiração para novas reflexões, pesquisas e debates acadêmicos.

Fábio da Silva Veiga

Camilo Stangherlim Ferraresi

ÍNDICE

O IMPACTO DO ACÓRDÃO 2670/TCU NAS TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS. 13
Gisele Amorim Sotero Pires

O CORPO DESTITUÍDO DE CATEGORIAS: A BIOPOLÍTICA EM GIORGIO AGAMBEN 37
Dilson Brito da Rocha

A AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA NAS VARAS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO INTEGRAL EM SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE 50
Joyce Borges Romeiro

A DIGNIDADE HUMANA CONCEITUAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1934-1946 61
Patrícia da Costa Bello

Paulo Alexandre Pereira de Sena

Rui Miguel Zeferino Ferreira

CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL 68
Vera Cecilia Junqueira Escorel

DIREITO À HABITAÇÃO SEM DIREITO À CIDADE: DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NA PRODUÇÃO HABITACIONAL BRASILEIRA 76
Juliana Cavalini

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO CIVIL PORTUGUÊS: DESAFIOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL E DA TUTELA DOS DIREITOS DE PERSONALIDADE NA ERA DIGITAL 92
Ana Sofia de Sá Pereira

CUIDAR EM ATO: O PLANTÃO PSICOLÓGICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL E INTERFACE COM A CLÍNICA AMPLIADA 103
Andréia Barbosa de Lima

MAPEAMENTO DE DESERTOS ALIMENTARES: A GEOGRAFIA DA INJUSTIÇA NUTRICIONAL EM CENTROS URBANOS.....110
Débora Tarcinalli Souza

Eliriane Jamas Pereira

Fabiane Valentini Francisqueti-Ferron

A TRÍADE DA NOVA FACE DO CIBERTERRORISMO NA SOCIEDADE 4.0: ENGENHARIA SOCIAL, IA E DESINFORMAÇÃO.....118
Simone Gomes Leal

Rafael Elias Machado Pereira Antunes

Giovanna Elisa Monteiro Barcellos do Monte

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS NORMATIVOS E ESTRUTURAIS PARA A AMÉRICA LATINA.....134
Saulo Capelari Junior

O VISTO B1/ B2/ J1 (VISTO DE TURISTA AMERICANO) NO CONTEXTO DO TURISMO NOS PARQUES TEMÁTICOS 150
Márcia Donizete Leite Oliveira

Patrícia da Costa Bello

Paulo Alexandre Pereira de Sena

SAÚDE PÚBLICA, NORMATIVIDADE E EDUCAÇÃO FÍSICA: UMA REVISÃO SISTEMATIZADA SOBRE O SUS, ATIVIDADE FÍSICA E PROMOÇÃO DA SAÚDE 153
Marcela Renata Zaratini

Ricardo Oliboni

André Tiago Rossito Goes

LA RESPONSABILIDAD PARENTAL Y LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO: LA ATRIBUCIÓN DE LA GUARDA Y CUSTODIA DE LOS HIJOS MENORES EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE BRASIL Y ESPAÑA 162
Ana Beatriz Garcia

SUSTENTABILIDADE CORPORATIVA: DA EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS ESG 171
Carlos Felipe Lopes Marinho Aires

Fábio da Silva Veiga

A PALAVRA DA OFENDIDA COMO MEIO DE PROVA NOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL E NOS DELITOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR 180
Carlos Reis da Silva Júnior

SUCESSÃO DE ATIVOS DIGITAIS NO DIREITO BRASILEIRO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM UM CENÁRIO PÓS-MORTEM 201
Cláudia Fernanda de Aguiar Pereira

AS VULNERABILIDADES DO MODELO DELIBERATIVO E DECISÓRIO ADOTADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO 214
Danilo Guerreiro de Moraes

A AÇÃO DE INCUMPRIMENTO: UMA GARANTIA SUFICIENTE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA? 227

Dora Resende Alves

ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA, SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE AS LEGISLAÇÕES PORTUGUESA E BRASILEIRA 247
Fellipe Luis Guerrise Vieira Sanches

ABORDAGENS LEGISLATIVAS GLOBAIS PARA A ECONOMIA CIRCULAR: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE INSTRUMENTOS POLÍTICOS E MARCOS REGULATÓRIOS. 257
Fernanda Camila Martinez Delgado

Alexandre Silva Santos

THE INSUFFICIENCY OF THE GENEVA CONVENTION IN THE FACE OF CLIMATE-INDUCED FORCED DISPLACEMENT: CHALLLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE LEGAL RECOGNITION OF CLIMATE REFUGEES 274
Gabriela Carr Furlan

Laura Fioroni Concon

Marcelo Rodrigues da Silva Torricelli

DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL E FRUSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL NO PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL: REORGANIZAÇÕES PATRIMONIAIS E OS LIMITES DA ELUSÃO 283
Grazieli Tagliamento Clemente

Fábio da Silva Veiga

Lilian de Oliveira Machado

A 'FAILING FIRM DEFENSE' COMO MECANISMO DE DEFESA EM CASOS DE AQUISIÇÃO DE ATIVOS DE EMPRESAS EM CRISE UM ESTUDO COMPARADO SOB O ENFOQUE DO DIREITO LUSO-BRASILEIRO 298
Grazieli Tagliamento Clemente

Fábio da Silva Veiga

Samuel Henrique Silva Favorito Brandão

JUVENTUDE NEGRA EM RISCO: O ENCARCERAMENTO COMO DISPOSITIVO DE ANIQUILAMENTO RACIAL NO BRASIL 315
Joana D'Arc Teixeira

A EXCLUSÃO DIGITAL COMO OBSTÁCULO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA ERA DO PROCESSO ELETRÔNICO 331
José Guilherme Gerin

A TRANSIÇÃO PARA UM GOVERNO DIGITAL SOB UMA NECESSÁRIA SEGURANÇA JURÍDICA 338

José Paulo Nardone

BIOÉTICA ALGORÍTMICA E SAÚDE PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE DECISÕES AUTOMATIZADAS NO SUS E A RESPONSABILIDADE CIVIL..... 354
Katia Cristina Gonçalves

Marcia Regina Negrisoli Fernandez Polettini

CIDADANIA TRANSNACIONAL E GOVERNANÇA GLOBAL: A SUPERAÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS..... 370
Lucas Matheus Marques do Nascimento Sammachi Fracca

MIGRANTES AMBIENTAIS: INTERCONEXÃO ENTRE A CRISE CLIMÁTICA E A ESCASSEZ LEGISLATIVA..... 407
Luise Aiko Sugayama

Vera Lúcia Viegas Liquidato

TRABALHO DE CUIDADO E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO BRASIL: TENSÕES DA RESPOSTA ESTATAL SOB A TEORIA DA REPRODUÇÃO SOCIAL..... 423
Maria Cláudia Zaratini Maia

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL..... 436
Marli Monteiro

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE 2.0: O IMPACTO DO TEMA 1234 DO STF NO PACTO FEDERATIVO E NA RACIONALIDADE ORCAMENTÁRIA..... 453
Paulo Henrique Silva Godoy

A INVISIBILIDADE DO SUJEITO E A PROTEÇÃO JURÍDICA: UMA ANÁLISE ANTROPOLÓGICO-JUDICIAL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO IBERO-AMERICANO..... 466
Rossana Teresa Curioni Mergulhão

SIMPLICIDADE TRIBUTÁRIA: UM PRINCÍPIO EM FAVOR DO APRIMORAMENTO DA COMUNICAÇÃO ENTRE CONTRIBUINTES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 482
Sintia Salmeron

PEJOTIZAÇÃO E TRABALHO INFORMAL NO BRASIL: A Colaboração que o Modelo Europeu pode promover no combate à Falsa Autonomia..... 498
Tales Manoel Lima Vialôgo

O DANO AO PROJETO DE VIDA: ENTRE O SEU RECONHECIMENTO E A APLICAÇÃO DE MEDIDAS REPARATÓRIAS AUTÔNOMAS..... 511
Tatiana Cardoso Squeff

Clara Moura Horn

Rafaela Hahn Marchioro

INCIDÊNCIA DO IBS NA IMPORTAÇÃO DE BENS MATERIAIS: UMA ANÁLISE DO CRITÉRIO ESPACIAL DO TRIBUTO SEGUNDO A REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO 529
Vanessa Valois

CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL..... 544
Vera Cecilia Junqueira Escorel

A ABSTENÇÃO ELEITORAL E A DESINFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES: análise comparativa Brasil e Portugal 553
Vera Cecilia Junqueira Escorel

CERCO COMO MÉTODO DE GUERRA E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: LIMITES JURÍDICOS 565
Vera Lúcia Viegas-Liquidato

O DIREITO AO LAZER DE GRUPOS VULNERÁVEIS NAS CIDADES INTELIGENTES: UM DIÁLOGO ENTRE PORTUGAL, BRASIL E A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES.....583

Camilo Stangherlim Ferraresi

SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E NORMATIVIDADE SANITÁRIA.....597

Kaique César de Paula Silva

Rita de Cássia Fabris Stabile

Marina de Oliveira Rodrigues

EDUCAÇÃO EM SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).....604

Fernanda Pataro Marsola Razera

Rita de Cássia Fabris Stabile

Marina de Oliveira Rodrigues

OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS EM PORTUGAL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: O PARADIGMA DOS DECRETOS REGULAMENTARES.....616

Patrícia Pinto Alves

O IMPACTO DO ACÓRDÃO 2670/TCU NAS TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS

The Impact of Ruling 2670/TCU on Tax Transactions

Gisele Amorim Sotero Pires[1]

UNISUL - SC

DOI: https://doi.org/10.62140/GASP726995110

Sumário: 1. Introdução; **2.** Transação Tributária como Instrumento de Política Pública; **3.** Fundamentos do Acórdão do Tribunal de Contas da União; **4.** Incompetência do Tribunal de Contas da União para Legislar; **5.** Impactos Imediatos e os Desafios Futuros da Decisão do TCU nas Transações Tributárias; **6.** Considerações Finais.

Resumo: O documento analisa os impactos do Acórdão nº 2.670/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU) na política pública de transação tributária, especialmente quanto ao uso de créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa da CSLL (PF/BCN). A Lei nº 13.988/2020 consolidou a transação tributária como instrumento de consensualidade fiscal, voltado à recuperação de créditos e à redução do contencioso. Contudo, o TCU adotou interpretação restritiva ao equiparar o uso de PF/BCN a desconto, submetendo-o ao limite global de 65% da dívida e vedando sua aplicação sobre o principal. O texto sustenta que essa interpretação contraria a lógica da lei, afronta os princípios da legalidade e da separação de poderes e extrapola a competência do controle externo ao interferir no mérito de política pública definida pelo Legislativo e executada pela PGFN.
Palavras-chave: Transação Tributária; Acórdão TCU; Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa.

Abstract: This document analyzes the impacts of Ruling No. 2,670/2025 of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) on the public policy of tax transactions, especially regarding the use of Tax Loss Credits and Negative CSLL Tax Base (PF/BCN). Law No. 13,988/2020 consolidated tax transactions as an instrument of fiscal consensus, aimed at recovering credits and reducing litigation. However, the TCU adopted a restrictive interpretation by equating the use of PF/BCN to a discount, subjecting it to a global limit of 65% of the debt and prohibiting its application to the principal. The text argues that this interpretation contradicts the logic of the law, violates the principles of legality and separation of powers, and exceeds the competence of external control by interfering in the merits of a public policy defined by the Legislative branch and executed by the Attorney General's Office for the National Treasury (PGFN).

Keywords: Tax Transaction; TCU Ruling; Tax Loss and Negative Tax Base**.**

[1] Advogada há 18 anos, graduada pela Unisul – SC, inscrita na OAB/SC 25.731, Especialista em Direito Processual, Aduaneiro e Tributário Internacional. Ex-Conselheira do Tribunal Administrativo Tributário de Florianópolis/SC (2019-2022). E-mail: giselepiresadv@gmail.com.

1. Introdução

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) disponibiliza, a cada biênio, o valor estimado do contencioso administrativo tributário nos países-membros e países colaboradores (como é o caso do Brasil). Esses dados constroem a imagem dos países influenciando o risco de investimento externo. Dentro desta ótica, o Brasil adota pesquisas orientativas de políticas públicas para redução do contencioso administrativo com vistas a alcançar melhor posicionamento no cenário internacional.

O panorama tributário brasileiro, historicamente marcado por uma elevada litigiosidade e por um massivo estoque de créditos de difícil ou incerta recuperação, tem buscado, nos últimos anos, mecanismos inovadores e eficientes para aprimorar a relação entre o Fisco e o contribuinte, promover a conformidade fiscal e, consequentemente, impulsionar a arrecadação.

Neste contexto, a transação tributária emergiu como um instrumento de política pública de inegável relevância, instituída e regulamentada no âmbito federal pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, que visa a resolução consensual de litígios relativos à cobrança de créditos da Fazenda Pública.

A Lei nº 13.988/2020, ao conferir concretude ao artigo 171 do Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/66), estabeleceu um arcabouço legal robusto para a celebração de acordos que, mediante concessões mútuas, resultam na extinção do crédito tributário. Este diploma legal, e as normatizações subsequentes, como a Portaria PGFN nº 6.757/2022 e a Portaria RFB nº 555/2025, delinearam um modelo de consensualidade fiscal que se distingue substancialmente dos antigos programas de parcelamento, como os Refis. A transação tributária, ao invés de uma mera prorrogação de dívidas, fundamenta-se na consensualidade e na individualização das condições, buscando uma solução definitiva para os contenciosos fiscais e contribuindo para a recuperação de valores que, de outra forma, permaneceriam irrecuperáveis ou de difícil cobrança.

A efetividade dessa política pública é corroborada por dados concretos, conforme a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário (CNJ - Ato Normativo n. 0005089-62.2022.2.00.0000 e Resolução CNJ n. 471/2022) e o Relatório da PGFN, que aponta a recuperação de mais de R$ 84 bilhões em dívidas ativas entre 2019 e maio de 2025, por meio de mais de 3,3 milhões de acordos

celebrados, demonstrando um impacto positivo e significativo na arrecadação federal e servindo como catalisador para o crescimento da arrecadação em outras esferas federativas. Tais resultados refutam a percepção de que a transação configuraria uma "renúncia fiscal" no sentido tradicional, consolidando-a como um pilar essencial para a redução do contencioso e para a gestão eficiente dos passivos tributários no Brasil.

Entretanto, este avanço na política de consensualidade fiscal foi recentemente confrontado pelo Acórdão nº 2.670/2025 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em novembro de 2025. Este acórdão, resultado de uma auditoria operacional na PGFN e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), trouxe uma interpretação restritiva sobre a utilização de créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa da CSLL (PF/BCN) em transações tributárias. A Corte de Contas estabeleceu que a cumulação de descontos e a amortização da dívida por meio de PF/BCN não poderiam superar o limite global de 65% do valor consolidado do débito transacionado, tampouco incidir sobre o valor principal da dívida, fundamentando-se em uma leitura particular dos incisos I e II do § 2º do artigo 11 da Lei nº 13.988/2020.

Essa decisão, embora formalmente classificada como "ciência", detém uma força mandamental no âmbito administrativo, compelindo os gestores públicos a sua observância sob pena de responsabilização pessoal. Tal imposição gerou um intenso debate na comunidade jurídica e fiscal, levantando questionamentos profundos sobre a extensão da competência do TCU, os limites da interpretação normativa e o respeito ao princípio da separação de poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal. A PGFN, embora tenha manifestado respeitosa discordância e a intenção de buscar o reexame pelas vias recursais cabíveis, adotou as limitações provisoriamente.

O presente trabalho se propõe a analisar criticamente o Acórdão nº 2.670/2025 do TCU, examinando seus fundamentos e os argumentos contrários que apontam para uma suposta invasão de competência legislativa e executiva. Serão abordados os impactos imediatos e os desafios futuros impostos pela decisão à política de transação tributária, com especial atenção aos riscos para empresas em recuperação judicial, cuja viabilidade muitas vezes depende da flexibilidade oferecida pela utilização de PF/BCN para a regularização fiscal. A análise se focará na defesa da natureza jurídica do PF/BCN como ativo do contribuinte, e não como mera renúncia fiscal, e na reafirmação da importância da segurança jurídica e da autonomia da PGFN na gestão do crédito público, elementos cruciais para a continuidade e o aprimoramento de uma política pública de sucesso.

2. Transação Tributária como Instrumento de Política Pública

A Transação Tributária é um instituto proveniente do Direito Civil Alemão, caracterizando como um acordo para extinguir obrigações, cuja completude é muito bem definida pelo jurista Heinrich Dernburg: "*é um contrato que tem por escopo remover a incerteza de um direito ou falta de segurança sobre seu cumprimento, mediante concessões recíprocas*"[2]. Paulo de Barros Carvalho[3] afirma que a transação extingue a obrigação tributária na medida do pagamento realizado.

Já Luís Eduardo Schoueri[4] sustenta que a transação extingue o crédito tributário, com a mera celebração da transação, isto porque uma obrigação diversa de direito público é estabelecida entre as partes pondo termo ao crédito tributário, ainda que firmado o acordo com condição resolutória.

Contrariamente, Hugo de Brito Machado Segundo[5] argumenta que a extinção se dá à medida do cumprimento do acordado na transação, apondo, soa-nos, uma condição suspensiva à extinção. Segundo Geraldo Ataliba[6], o pagamento, ainda que reduzido, é de receita derivada do Estado, imposta ao sujeito passivo (e, só depois da imposição, reconhecida e aceita em parte), o que a Constituição qualificou de tributo.

O Código Tributário Nacional, compilado pela Lei Federal nº 5.172/66, incorporou este instituto destacando-o como uma forma de extinção de litígios tributários, mediante concessões recíprocas, e determinando a exigência de previsão legal para tanto:

> *Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.*
>
> *Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.*

O Código Tributário Nacional, recepcionado como norma geral pela constituição (art. 146, III, b, CF) admite a alteração do crédito tributário (art. 141) nos casos previstos no próprio CTN. Embora essa previsão estar expressa desde 1966, sua regulamentação foi

---

[2] DERNBURG, Heinrich. *Das Burgerliche Recht*. Buchhandlung des Waisenhauses, 1902, I, §150, II.
[3] CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 17. ed., 2005, p. 465.
[4] SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, Capítulo XV, p. 716-717.
[5] MACHADO, Hugo de Brito. Comentários ao Código Tributário Nacional: artigos 139 a 218. São Paulo: Atlas, 2005. vol. 3.
[6] ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 33-34.

publicada somente em 2020, com a Lei Federal nº 13.988 que trouxe o regramento sobre a transação em matéria tributária, com propósito específico de dar resolutividade a litígios relativos à cobrança de créditos públicos, tributários e não tributários:

> *Art. 1 º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.*

Percebe-se, pois, que o pressuposto do art. 171 do CTN é a existência de litígio, e não de controvérsia sobre o crédito, ao passo que o elemento da controvérsia deve estar presente, como na de Pontes de Miranda[7]. Sequer a Lei Federal nº 13.988/2020 exige o ajuizamento de execução fiscal, bastando o conflito de interesse qualificado pela pretensão resistida[8].

Então, dentro desta moldura constitucional (CF) e infraconstitucional (CTN), a Lei nº 13.988/2020 traz o instituto da Transação Tributária como um mecanismo de resolução consensual de conflitos entre a Administração Pública (Arrecadação) e Contribuintes, suprindo a lacuna legislativa inaugurando um novo modelo colaborativo e eficiente de resolução de conflitos e recuperação de créditos da Fazenda Pública.

A Lei nº 13.988/2020 estabeleceu os pilares para uma nova política pública, visando aprimorar a relação entre o fisco e o contribuinte, promover a recuperação de valores de difícil recebimento e reduzir o massivo estoque de processos administrativos e judiciais. Ademais, com o manifesto intento de fomentar a arrecadação e a redução da litigiosidade e estimular a conformidade tributária, diversas modalidades de transação foram elaboradas pela Portaria PGFN n° 6.757/2022 (transação individual e transação por edital segundo o grau de recuperabilidade da dívida), pela Portaria Normativa do Ministério da Fazenda nº 1.383/2024 (institui o Programa de Transação Integral do contencioso tributário de alto impacto) e pela Portaria RFB n° 555/2025.

A natureza jurídica peculiar da transação distingue substancialmente dos antigos parcelamentos fiscais, popularmente conhecidos como Refis. Enquanto os Refis muitas vezes se caracterizam por programas de adesão em massa com condições padronizadas, a

---

[7] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Tratado de direito privado, Parte Especial, Tomo XXV. Atualização de Nelson Nery Jr.; Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012, p. 179.
[8] CARNELUTTI, Francesco. Instituições do processo civil. Tradução de Adrián Sotero de Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999. vol. I, p. 80.

transação tributária é fundamentada na consensualidade e na necessidade de concessões recíprocas entre as partes.

O objetivo primordial da transação não é apenas a renegociação de prazos ou descontos, mas a efetiva extinção do litígio, o que exige um engajamento ativo e uma avaliação individualizada das condições de cada devedor e da irrecuperabilidade do crédito[9]. Essa diferenciação é crucial para compreender a profundidade do instituto e sua capacidade de promover uma solução definitiva para os contenciosos fiscais, em contraste com a mera prorrogação de dívidas que muitas vezes ocorria nos parcelamentos tradicionais.

A despeito do princípio da indisponibilidade do crédito tributário, que impõe à autoridade fiscal a obrigação de constituir o crédito e promover sua cobrança, a norma contida na Lei nº 13.988/2020 reconhece a necessidade de flexibilizar essa regra em prol de políticas públicas estratégicas, notadamente visto que estes fundamentos (tanto a indisponibilidade do interesse público quanto a supremacia do interesse público) estão implícitos na Constituição e não expressos (vide art. 37 da CF).

A transação tributária se destaca como uma ferramenta estratégica que permite essa flexibilização, buscando maximizar a recuperação de créditos que, de outra forma, permaneceriam irrecuperáveis ou de difícil recuperação[10]. Por meio da transação, a União pode oferecer diversas vantagens aos contribuintes, que incluem descontos substanciais sobre multas, juros e encargos, diferimento ou moratória no pagamento, e a possibilidade de utilizar precatórios ou créditos de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL (PF/BCN) para amortização da dívida.

Em contrapartida, o contribuinte se compromete a extinguir o conflito, reconhecer a dívida e cumprir as condições acordadas, viabilizando a recuperação de valores que, sem a transação, dificilmente ingressariam nos cofres públicos. Essa dinâmica transforma a transação em um mecanismo alternativo e eficiente de arrecadação, focado em créditos de baixa ou nula recuperabilidade, desinchando a dívida ativa e liberando recursos humanos e materiais da Administração Pública para outras atividades essenciais.

A efetividade da transação tributária como política pública são corroborados por dados extraídos do Relatório da PGFN sobre os últimos cinco anos de transação tributária,

[9] OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. A transação em matéria tributária. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 120-121.
[10] POLIZELLI, Victor Borges. Contratos fiscais: viabilidade e limites no contexto do direito tributário brasileiro. 305 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 275

segundo o qual a União atesta ter recuperado mais de R$ 84 bilhões (oitenta e quatro bilhões de reais)[11] em dívidas ativas entre 2019 e maio de 2025, com mais de 3,3 milhões de acordos celebrados.

Com efeito, os números divulgados são contundentes, demonstrando que a arrecadação federal, em virtude da transação, praticamente dobrou nos últimos cinco anos, e que esse modelo federal serviu de catalisador para o crescimento da arrecadação também nos âmbitos estadual e municipal.

Tais dados desmentem a noção de que a transação representa uma "renúncia fiscal" no sentido tradicional; pelo contrário, trata-se de um instrumento de gestão de passivos que reverte em benefício da União e dos demais entes federativos, ao converter créditos de baixa recuperabilidade em receita efetiva e ao proporcionar um ambiente de maior previsibilidade e segurança jurídica para os contribuintes. A transação, portanto, solidificou-se como um pilar essencial para a redução do contencioso fiscal e para a recuperação eficiente de créditos tributários no Brasil.

Importante que se registra que a renúncia fiscal e a transação tributária são institutos jurídicos distintos. A renúncia fiscal é uma desoneração legal prévia e genérica para estimular o desenvolvimento de setores da economia, reduzindo tributos antes do fato gerador. São exemplos de renúncia fiscal, como previsto no art. 165 da CF e o art. 14 da LC 101/2020, isenções, anistias, remissos e subsídios fiscais. A transação tributária como dito ao longo do texto é um acordo consensual para extinguir litígios sobre créditos já constituído (por óbvio, após o fato gerador).

3. Os Fundamentos do Acórdão do Tribunal de Contas da União

O Acórdão nº 2.670/2025 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em novembro de 2025, emergiu como um ponto nodal no debate sobre a transação tributária, gerando profundas repercussões na política de gestão de créditos federais.

Este acórdão foi o resultado de uma auditoria operacional abrangente realizada na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), tendo como objetivo primordial avaliar a legalidade, a eficiência e a equidade

[11] PGFN. Mais de uma transação por minuto. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/mais-de-uma-transacao-por-minuto. Acesso em 03/03/2026.

das transações tributárias, bem como a adequação dos mecanismos de governança existentes para o controle desses acordos. A iniciativa do TCU visava endereçar preocupações pré-existentes sobre a baixa eficiência na resolução de conflitos fiscais e na recuperação de créditos, temas que, inclusive, figuravam na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, e restou assim ementado:

> *GRUPO I – CLASSE V – Plenário*
>
> *TC 007.099/2024-0 [Apenso: TC 002.705/2024-9]*
>
> *Natureza: Relatório de Auditoria*
>
> *Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;*
>
> *Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.*
>
> *Interessado: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil*
>
> *(00.394.460/0058-87).*
>
> *Representação legal: não há*
>
> *SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA. LEI 13.988/2020. GOVERNANÇA. TRANSPARÊNCIA. EFETIVIDADE. PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FRAGMENTAÇÃO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA. FALHAS NA COORDENAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS. CRITÉRIOS DE RECUPERABILIDADE E CAPACIDADE DE PAGAMENTO. FALTA DE PADRONIZAÇÃO. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE ACORDOS. REGULARIDADE FISCAL. PREJUÍZO FISCAL E BASE DE CÁLCULO NEGATIVA (PF/BCN). INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS. ESAPLI. SISPAR. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE SALDOS. IMPACTO NO ERÁRIO. TRANSAÇÃO INDIVIDUAL DE PESSOA FÍSICA. TRANSPARÊNCIA COMPROMETIDA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.*

Um dos pontos mais críticos e de maior impacto do acórdão foi a interpretação dada à utilização de créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa da CSLL (PF/BCN) em transações tributárias. O Tribunal de Contas da União concluiu que os descontos concedidos e a amortização da dívida por meio de PF/BCN, quando considerados cumulativamente, não poderiam superar o limite global de 65% do valor consolidado do débito transacionado, e tampouco poderiam incidir sobre o valor principal da dívida.

Em Direito Tributário não é incomum que haja discussões sobre os fatos efetivamente ocorridos e presunções. A teoria da interpretação jurídica adota porquanto postura analítica que privilegia os argumentos institucionais e literais (cognitivismo moderado), como é adequado ao ramo tributário permeado pelo princípio da segurança jurídica[12]. O Direito é, nas palavras de Tercio Sampaio Ferraz Junior[13], técnica de neutralização do dissenso e tem por fim dar respostas e pôr fim às controvérsias.

Entretanto, perpassando ao longe da interpretação do ramo tributário, a interpretação adotada no relatório de auditoria do TCU fundamentou-se na leitura dos incisos I e II do § 2º do artigo 11 da Lei nº 13.988/2020, que estabelecem vedações expressas: a redução do montante principal do crédito e a redução superior a 65% do valor total dos créditos a serem transacionados (o que exige o pagamento de, no mínimo, 35% do valor total).

Para o TCU, a utilização "equivocada" pela PGFN dos créditos de PF/BCN teria gerado um impacto negativo na arrecadação, estimado em aproximadamente R$ 3,81 bilhões na amostra de acordos celebrados pela PGFN em 2023, com uma perda total projetada em mais de R$ 19 bilhões no período de 2020 a 2023, como se extrai do corpo do acórdão:

> 177. *Ad argumentandum tantum, sobre o impacto financeiro geral, embora não se possa proceder ao cálculo preciso do volume de recursos que deixarão de adentrar aos cofres públicos, tem-se a planilha "Transação Individual – PF/BCN" apresentada pela PGFN (item não digitalizável da peça 31) com a seguinte informação: nos anos de 2020 a 2023, nas transações com indicação de utilização de PF/BCN, o valor transacionado total foi de R$ 145,50 bilhões (célula h1322 da planilha). No entanto, a União vai receber apenas cerca de R$ 31,12 bilhões (célula I1322 da planilha), o que representa apenas 21,39% do valor transacionado.*
>
> 178. *Segundo a lei, a União deveria receber pelo menos 35% do valor transacionado (diz-se pelo menos porque, juntamente com a vedação de redução superior a 65% do valor dos créditos a serem transacionados, tem-se, também, a vedação de redução do montante do principal do crédito como baliza), o que equivale a cerca de R$ 50,92 bilhões (35% de R$ 145,50 bilhões). Portanto, estima-se que a diferença que deixará de ser recebida, com os acordos de transação realizados no período de 2020 a 2023, será de mais de R$ 19,80 bilhões (isto é, R$ 50,92 bilhões - R$ 31,12 bilhões).*

A Corte de Contas sustentou seu entendimento na premissa de que o PF/BCN não constitui um método regular de pagamento, mas sim um "resultado contábil, não

---

[12] ÁVILA, Humberto. *Função da ciência do direito tributário*: do formalismo epistemológico ao estruturalismo argumentativo. Revista Direito Tributário Atual vol. 29. São Paulo: Dialética e IBDT, 2013, p. 181-204.
[13] FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2003, p. 307.

econômico", que permite deduzir despesas que, segundo a interpretação do Tribunal, não foram efetivamente pagas ou não representam desembolso real:

> *194. O uso do prejuízo fiscal pode ser problemático, especialmente quando ultrapassa os limites legais, porque se torna uma espécie de "moeda de troca", mas é fictício, já que não representa um crédito real. Vale repetir que isso ocorre porque o prejuízo fiscal é apenas um resultado contábil, não um resultado econômico, já que não houve desembolso real por parte do contribuinte.*
>
> *195. A título de reflexão, se o PF/BCN é uma obrigação da União, ele deveria ser registrado como tal nos demonstrativos contábeis, de sorte que a falta de registro pode gerar uma distorção relevante dada a magnitude dos valores envolvidos. Com efeito, o valor relativo ao PF/BCN deveria ser contabilizado como despesa ou como uma redução da receita orçamentária no balanço orçamentário.*

Assim, para o TCU, a utilização de PF/BCN, se entendida como benefício fiscal, deveria respeitar as determinações do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exigem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a previsão de medidas de compensação para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem renúncia de receita:

> *261. Em resumo, a utilização do PF/BCN tem proliferado para vários outros institutos, desnaturando-se da finalidade original, que era compensar o PF/BCN no IRPJ e na CSLL com os lucros futuros. Esse uso ampliado pode levar à socialização do prejuízo dos contribuintes com toda a sociedade e resultar em renúncia fiscal (consoante art. 113 do ADCT, com redação dada pela EC 95/2016, e art. 14 da LRF).*

O acórdão também endereçou críticas à proliferação de normas que ampliavam o uso do PF/BCN sem a devida alocação de recursos para o estabelecimento de controles eficazes, citando como exemplos as Leis nº 14.375/2022 e 14.689/2023, bem como a Portaria PGFN nº 6.757/2022:

> *241. Nesta auditoria, identificou-se a expansão de normas jurídicas permitindo um número cada vez maior das hipóteses de utilização dos saldos de PF/BCN, sem a correspondente alocação de recursos necessários para estabelecer os respectivos controles. Isso pode levar à renúncia fiscal, ou seja, à perda de arrecadação.*
>
> *242. As Leis 14.375/2022 (que inclui, dentre outros dispositivos, o inciso IV ao art. 11 da Lei 13.988/2020) e 14.689/2023 (que inclui o art. 22-A à Lei 13.988/2020), além da Portaria PGFN 6757/2022 (art. 37, parágrafo único, e art. 54, §§ 3º e 4º, da Portaria PGFN 6757/2022), ampliaram o uso do*

> *PF/BCN, permitindo que empresas utilizem esses créditos para quitar dívidas tributárias em situações que não eram originalmente previstas, o que pode resultar em renúncia fiscal (art. 113 do ADCT, com redação dada pela EC 95/2016, e art. 14 da LRF).*

Adicionalmente, o Acórdão nº 2.670/2025 apontou diversas deficiências de governança e controle que, segundo o Tribunal, comprometiam a integridade e a eficiência da política de transação tributária:

> *315. Entre as causas dessas deficiências de governança, podemos citar a fragmentação da administração tributária brasileira, que mantém uma divisão estrutural entre a RFB e a PGFN, sem um mecanismo centralizado de coordenação e integração no processo de transação tributária. O modelo atual, caracterizado pela ausência de uma governança normativa robusta e de diretrizes claras que orientem a atuação conjunta desses órgãos, permite que cada entidade opere da forma que melhor lhe convier, requerendo medidas para gerenciar os riscos do novo modelo de cobrança inaugurado com a transação tributária, de modo a mitigar os riscos à arrecadação federal.*
>
> *316. A análise das transações tributárias a cargo da PGFN também revelou deficiências na estruturação do processo de trabalho da transação tributária, assim como na governança dos acordos de transação celebrados. Foram constatadas falhas de transparência ativa nos acordos de transação firmados, ausência de uma padronização mínima entre as regionais da PGFN na celebração desses acordos, falhas no monitoramento do cumprimento das cláusulas acordadas e dificuldade da PGFN em obter os dados solicitados em auditoria (III.1.2).*

Primeiramente, destacou a fragilidade dos controles na utilização do PF/BCN, evidenciada pela falta de conciliação entre os sistemas Sispar (utilizado pela PGFN) e e-Sapli (utilizado pela RFB). Essa falha de integração sistêmica foi considerada um risco concreto de utilização de saldos duplicados, inexistentes ou já exauridos, em detrimento do erário.

Em segundo lugar, o TCU sublinhou a ausência de "travas legais" adequadas para a utilização do PF/BCN, como a imprescritibilidade desses créditos, a falta de multa qualificada para condutas consideradas como "contabilidade criativa" e a possibilidade de alteração da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) até o fim do prazo decadencial. Tais lacunas na legislação, na visão da Corte de Contas, incentivavam práticas contábeis questionáveis e dificultavam a fiscalização tempestiva pela RFB.

Em terceiro lugar, foram identificadas deficiências na governança do processo de transação tributária a cargo da PGFN. As falhas incluíam uma transparência ativa insuficiente, com a não publicação da íntegra de 26,3% dos acordos individuais examinados e a ausência de informações essenciais em 42,1% da amostra, como o valor original da dívida, os descontos concedidos e o montante de PF/BCN utilizado.

O acórdão também criticou a falta de padronização mínima entre as regionais da PGFN, o que resultava em inconsistências nos acordos e comprometia a previsibilidade do processo. Além disso, foram observadas falhas no monitoramento do cumprimento das cláusulas dos acordos, com empresas apresentando parcelas vencidas ou novas inscrições em dívida ativa em 57,9% da amostra analisada, o que configurava descumprimento de uma das principais condições das transações:

> *Falhas no Monitoramento*
>
> 149. *No que se refere a falhas no monitoramento do cumprimento das cláusulas dos acordos de transação, em 57,9% da amostra analisada (peça 88), constatou-se que as empresas que haviam celebrado os acordos apresentavam parcelas vencidas ou novas inscrições na dívida ativa, o que configura descumprimento de uma das principais condições das transações, que é a obrigação de manter a regularidade fiscal durante o período de vigência do acordo. Esse tipo de violação afeta diretamente a efetividade das transações tributárias, uma vez que a continuidade da dívida por parte das empresas compromete os objetivos fiscais e o cumprimento das metas de arrecadação prevista.*

O caso específico do Grupo Arnon de Mello foi citado como exemplo de falta de transparência em transação individual de pessoa física, onde a nomenclatura abreviada utilizada dificultava a identificação completa do acordo:

> *277. As evidências foram coletadas no processo SEI 12883.104662/2002-4 relativo ao acordo de transação individual negociado pela Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região com as empresas do Grupo Arnon de Mello (Processo SEI 19823.103602/2022-15): TV Gazeta de Alagoas Ltda (CNPJ 12.186.524/0001-06); Gráfica Editora Gazeta de Alagoas Ltda (CNPJ 12.336.707/0001-52); Rádio Gazeta de Alagoas Ltda (CNPJ 12.290.151/0001-00); Rádio Clube de Alagoas Ltda (CNPJ 12.347.589/0001-88); e Gazeta de Alagoas Ltda (CNPJ 12.503.801/0001-59).*
>
> *278. De acordo com informações prestadas pela PGFN por intermédio da Nota SEI 8/2024/NEG/PDA5/PRFN5/PGFN-MF de 3/9/2024 (peça 44), as dívidas do grupo, que somavam mais de R$ 395 milhões (R$ 177,98 milhões de dívidas previdenciárias e R$ 217,21 milhões demais dívidas), foram classificadas como irrecuperáveis, permitindo um desconto de 70%, por se tratar de empresas em recuperação judicial, conforme art. 25 da Portaria PGFN 6.757/2022. Após o desconto, a dívida foi reduzida para cerca de R$ 146 milhões. Parte da dívida foi quitada usando prejuízos fiscais, reduzindo ainda mais o valor a ser pago. (...)*
>
> *O último tema tradado pela AudFiscal foi a falta de transparência na celebração de acordo de transação individual de pessoa física, exemplificado no caso do Grupo Arnon de Mello. Em síntese, foi identificado que o grupo empresarial realizou transação para resolver dívidas de Imposto de Renda de um de seus sócios, sem a*

> *devida publicação em aparte no Portal Regularize, comprometendo a transparência dessa negociação.*

As deliberações do TCU foram classificadas em "recomendações", "determinações" e "ciências". No que tange à questão do PF/BCN, a deliberação se deu na forma de "ciência" à PGFN e à RFB, advertindo que a celebração de acordos de transação que resultem em contraprestação final inferior ao "piso de legalidade" infringe o artigo 11, § 2º, da Lei nº 13.988/2020, com potencial violação ao artigo 14 da LRF no que se refere à renúncia de receita.

Embora formalmente uma "ciência", esse tipo de deliberação, segundo explicações de procuradores, possui uma força mandamental no âmbito administrativo, equiparando-se a uma determinação e obrigando os gestores públicos a cumpri-la sob pena de responsabilização pessoal. Este Acórdão, portanto, impôs restrições significativas à forma como a PGFN e a RFB podem conduzir as transações tributárias, gerando um debate intenso sobre a extensão da competência do TCU e os limites da interpretação normativa.

Confere-se que a decisão do TCU abre espaço para revisão judicial. A interpretação imposta pela Corte esbarra em invasão de competência e aplica restrições que violam o princípio da legalidade. Tanto é verdade que já foi alvo de decisão liminar para suspensão dos seus efeitos:

> *"Ademais, a utilização de PF e BCN opera ex post, sobre crédito já constituído, sem projetar efeitos de renúncia de receita ou impacto orçamentário futuro. Por conseguinte, observa-se que a restrição imposta pelo TCU desvirtua a natureza jurídica da transação tributária e viola o princípio da legalidade estrita, ao equiparar indevidamente ativos fiscais diferidos a descontos concedidos.*
>
> *Ressalte-se que a transação tributária tem se revelado mecanismo eficiente de recuperação da dívida ativa da União, com arrecadação superior a R$ 34 bilhões em 2024 apenas nesse formato, e que o uso de PF e BCN não representa renúncia de receita, mas antecipação de ativos compensáveis por direito próprio do contribuinte.*
>
> *Presentes, portanto, os requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil: Fumus boni iuris: decorre da plausibilidade jurídica da tese deduzida, lastreada em texto legal expresso, precedentes do STF e posição doutrinária consistente; Periculum in mora: advém do risco de preclusão administrativa do pedido de transação e da iminente perda de oportunidade de regularização tributária em condições legais vantajosas; Reversibilidade: a medida deferida consiste em mera ordem de reanálise administrativa, não implicando concessão automática do benefício pleiteado.*
>
> *Ante o exposto:*

> *Defiro a antecipação dos efeitos da tutela, para determinar que a autoridade coatora proceda à análise do pedido de transação tributária formulado pela impetrante sem aplicar as restrições constantes do Acórdão TCU nº 2.670/2025, observando estritamente os critérios legais previstos na Lei nº 13.988/2020, especialmente quanto à utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa nos termos do art. 11, IV." (Juízo da 1ª Vara Federal de Goiás, JF1a Região, MS 1079273-45.2025.4.01.3500, Juiz Rafael Branquinho, julgado em 05/02/2026)*

Assim, ao estabelecer interpretação de caráter vinculante acerca dos limites legais da transação tributária, o Acórdão do TCU acabou por interferir diretamente na forma de aplicação da legislação pelo Poder Executivo. O exercício do controle externo, nesse contexto, avançou sobre o mérito da política pública tributária, suscitando relevante debate quanto à observância da separação de competências e ao equilíbrio entre os Poderes.

4. Incompetência do Tribunal de Contas da União para Legislar

A Constituição da República confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a atribuição de auxiliar o Poder Legislativo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades integrantes da administração direta e indireta, nos termos dos arts. 70 e 71.

É a partir dessa competência, voltada ao controle da administração pública e da atuação de seus agentes, que o constituinte estruturou o campo de atuação do Tribunal, autorizando-o, entre outras prerrogativas, a realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme dispõe o art. 71, IV, da Constituição.

A intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU) na política de transação tributária, materializada pelo Acórdão nº 2.670/2025, suscitou um debate fundamental sobre os limites da competência dos órgãos de controle e o respeito ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

Considerando que a função constitucional precípua do TCU é o controle externo da Administração Pública, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, nos termos do artigo 71 da Carta Magna, essa prerrogativa de controle não pode ser confundida com a função legislativa ou com a prerrogativa de substituir o administrador público em seu juízo de conveniência e oportunidade, adentrando no mérito de atos discricionários legalmente fundamentados.

A interpretação dada pelo TCU à utilização do Prejuízo Fiscal e da Base de Cálculo Negativa (PF/BCN) em transações tributárias foi veementemente criticada por parte da academia e da própria PGFN como uma indevida inovação legislativa. A Corte de Contas concluiu que a cumulação de descontos e o uso de PF/BCN não poderiam superar o limite global de 65% do valor consolidado do débito, nem poderiam alcançar o valor principal da dívida, fundamentando-se nos incisos I e II do § 2º do artigo 11 da Lei nº 13.988/2020.

No entanto, a literalidade do artigo 11, inciso IV, da mesma Lei nº 13.988/2020 é clara e objetiva ao determinar que a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL pode ocorrer "até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente *após a incidência dos descontos*, se houver". A redação legal, portanto, estabelece uma ordem cronológica e uma base de cálculo específica para a aplicação do PF/BCN, que é o saldo *após* os descontos já terem sido concedidos.

Não há, na lei, qualquer vedação cumulativa ou limitação adicional que impeça o PF/BCN de incidir sobre o valor principal remanescente após a aplicação dos descontos sobre multas, juros e encargos. A Portaria PGFN nº 6.757/2022, em seu artigo 15, inciso IV, apenas reitera essa lógica ao vedar a transação que utilize créditos de PF/BCN em valor superior a 70% "do saldo a ser pago pelo contribuinte", ou seja, do saldo após os descontos. Ao impor uma restrição não prevista na lei, o TCU, de fato, cria uma nova regra, exercendo indevidamente uma função legiferante que não lhe compete.

A fundamentação do TCU baseia-se na premissa de que o PF/BCN seria um "resultado contábil, não econômico", distinto de um método regular de pagamento, e que sua utilização como benefício fiscal implicaria renúncia de receita, exigindo a observância dos artigos 113 do ADCT e 14 da LRF. Contudo, essa interpretação desconsidera a verdadeira natureza jurídica do prejuízo fiscal.

Para empresas que apuram Imposto de Renda pelo lucro real, o prejuízo fiscal representa um direito do contribuinte de compensar esse valor com lucros futuros, evitando a tributação sobre a aquisição de patrimônio em exercícios posteriores, uma vez que o imposto de renda incide sobre a aquisição de patrimônio.

A Lei nº 14.375/2022, ao alterar a Lei nº 13.988/2020, não criou um novo benefício, mas meramente autorizou a utilização desse crédito já existente do contribuinte para diminuir o saldo da transação. Trata-se, portanto, de uma antecipação de um crédito que o

contribuinte já possuía e que, em algum momento futuro, seria utilizado, impactando a arrecadação.

Ao permitir o uso do PF/BCN na transação, a Fazenda Pública ganha ao recuperar um crédito que, de outra forma, seria irrecuperável no presente, e evita uma potencial redução da arrecadação futura, já que o contribuinte deixaria de usar esse crédito posteriormente. Isso não configura uma renúncia fiscal por parte da Fazenda, mas um mecanismo contraprestacional, em que o contribuinte entrega uma parte de seu ativo fiscal diferido em troca da resolução do litígio e da regularização de sua situação fiscal.

A inconsistência na aplicação dos artigos 113 do ADCT e 14 da LRF pelo TCU também foi apontada por especialistas. Se a utilização de PF/BCN fosse, de fato, um "benefício" que implicasse "renúncia de receita" e exigisse a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação, o Tribunal deveria coerentemente determinar que esses valores fossem incluídos nos demonstrativos de gastos tributários que acompanham a Lei Orçamentária Anual. A omissão dessa determinação revela uma falha na lógica do acórdão, pois, se é renúncia, deveria ter o tratamento orçamentário correspondente em todos os seus aspectos.

Outro ponto de forte crítica foi a potencial extrapolação da competência do TCU em relação à qualificação de "grupo econômico de fato" e à extensão de benefícios:

> *286. A Portaria PGFN 6.757/2022, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS, admite a possibilidade de transações individuais de pessoas físicas assim como de pessoas jurídicas e de grupos econômicos. Nesse último caso, em relação à mensuração da capacidade de pagamento, o §2º do art. 21 estabelece que, havendo mais de uma pessoa física ou jurídica responsável, conjuntamente, pelo débito, a capacidade de pagamento do grupo poderá ser calculada mediante a soma da capacidade individual de cada integrante do grupo econômico.*
>
> *287. Além disso, no §4º do art. 54, da Portaria estabelece que, se contribuinte fizer parte de um grupo econômico de fato, o procurador responsável pela análise do pedido poderá aceitar a proposta nas mesmas condições que seriam acordadas com o devedor principal do grupo, mesmo que essas condições sejam mais benéficas. Para isso, devem ser observadas as seguintes diretrizes: (i) maximização das garantias relacionadas ao cumprimento do acordo; (ii) reconhecimento expresso dos reais beneficiários e daqueles que obtiveram proveito econômico, ainda que indireto, em relação à existência do grupo econômico de fato; (iii) redução da litigiosidade pelo encerramento de qualquer discussão judicial sobre a existência e composição do grupo econômico, se houver.*
>
> *288. No caso em questão, a inclusão da pessoa física e de suas dívidas relacionadas ao imposto de renda na transação não se deu pelo reconhecimento de sua integração no*

> *grupo econômico. Na verdade, o que ocorreu foi uma transação individual dessa pessoa física, com as empresas do grupo empresarial atuando como corresponsáveis, tudo dentro do mesmo termo de transação.*
>
> *289. Por não se confundir com a transação do grupo empresarial, a transação da pessoa física deveria ter sido efetuada de forma apartada, assim como o seu registro e controle no sistema de parcelamento em nome e CPF do real devedor. Não há justificativa para a decisão que alterou a titularidade da conta daquela dívida pessoal para o nome da principal empresa do grupo.*
>
> *290. A alegação de que a inclusão das empresas como corresponsáveis pelas dívidas da pessoa física fortaleceu as garantias da União pode ser válida do ponto de vista negocial, mas a estratégia adotada poderia ter sido aplicada, também, de forma inversa, utilizando-se o instituto jurídico da assunção de dívida por ato de vontade das partes para incluir a pessoa física como corresponsável pelas dívidas das empresas do grupo.*

O acórdão recomenda à PGFN o detalhamento das circunstâncias relacionadas ao artigo 54, § 4º, da Portaria PGFN nº 6.757/2022, na situação em que o vínculo de responsabilidade é precário, especialmente na situação de grupo econômico de fato. Ao adentrar na análise da discricionariedade do procurador da PGFN na qualificação do grupo econômico e na concessão de benefícios, o TCU poderia estar invadindo o âmbito de competência própria da Procuradoria e, inclusive, do Poder Legislativo, que é quem estabelece os parâmetros legais para o instituto.

A PGFN, por sua vez, esclareceu que sua atuação em relação ao grupo econômico visa a considerar a entidade como um todo, atraindo o endividamento e a capacidade de pagamento global, o que é uma prerrogativa administrativa fundamentada em critérios de eficiência e arrecadação. A ingerência em tais aspectos, que envolvem juízos técnicos e discricionários da Administração, desrespeita a autonomia de cada Poder e a delimitação das funções de controle e execução.

Em suma, a interpretação do Acórdão nº 2.670/2025 do TCU, ao impor restrições não previstas na Lei nº 13.988/2020 sobre o uso de PF/BCN em transações tributárias, configura uma extrapolação de sua competência de controle e uma indevida inovação legislativa. Tal atuação desvirtua a natureza jurídica do PF/BCN, que não se confunde com benefício fiscal gerador de renúncia de receita, e ignora os princípios da legalidade e da separação dos Poderes, prejudicando a segurança jurídica e a eficácia de uma política pública de sucesso na recuperação de créditos tributários.

5. Impactos Imediatos e os Desafios Futuros da Decisão do TCU nas Transações Tributárias

A decisão contida no Acórdão nº 2.670/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU) gerou um cenário de profunda incerteza e impactou diretamente as negociações de transação tributária, provocando preocupações generalizadas no meio jurídico e fiscal. O acórdão representa um significativo retrocesso para a política de consensualidade fiscal, uma vez que a transação tributária havia se consolidado como o primeiro mecanismo de sucesso no Brasil para a resolução consensual de conflitos fiscais, trazendo para os cofres públicos um montante considerável de valores que estariam "perdidos" na dívida ativa.

A correlação direta entre a transação e o aumento da arrecadação, com dados que demonstram esse efeito virtuoso, levou a alertas sobre o risco de uma queda significativa, com estimativas de impacto de até R$ 20 bilhões nos cofres da União em decorrência da decisão do TCU. Além disso, a insegurança jurídica gerada pelo acórdão tem impulsionado a judicialização, levando contribuintes a buscar o Judiciário como alternativa, o que, embora legítimo, não é o caminho ideal para a promoção da consensualidade fiscal.

Diante das implicações do acórdão, a PGFN adotou provisoriamente as limitações impostas pelo TCU, se abstendo de propor ou aceitar propostas de transação que ultrapassem os limites de 65% de redução ou que incidam sobre o valor principal da dívida, quando os descontos e o uso de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa (PF/BCN) são cumulados. Ademais, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da confiança nos atos da Administração, preservou os acordos já celebrados ou em estágio avançado de formalização antes da publicação da decisão do TCU. Essa medida visou mitigar os impactos retroativos e proteger os contribuintes que já haviam negociado de boa-fé.

Um exemplo concreto do impacto do acórdão e da judicialização pode ser observado no caso da *Vargem Grande Participações S.A. – em Recuperação Judicial*. A impetrante protocolou uma proposta de Transação Tributária Individual visando à regularização de seus débitos federais, que totalizavam R$ 177.454.110,74, e solicitou a utilização de créditos de prejuízo fiscal no valor de R$ 65.549.630,12 para amortização do saldo residual após a aplicação dos descontos máximos, conforme autorizado pelo art. 11, inciso IV, da Lei nº 13.988/2020. A negociação avançava positivamente até a publicação do Acórdão nº 2.670/2025 do TCU, que levou a PGFN a notificar a empresa sobre a impossibilidade de utilizar o PF/BCN para amortizar o saldo residual após os descontos, especialmente o valor principal da dívida.

Diante disso, a *Vargem Grande Participações S.A.* impetrou Mandado de Segurança com pedido liminar nº *1079273-45.2025.4.01.3500*, argumentando violação ao princípio da legalidade e segurança jurídica, pois a decisão do TCU criava restrição inexistente na legislação. Em 05/02/2026, a 1ª Vara Federal Cível da SJGO proferiu decisão deferindo a antecipação dos efeitos da tutela, determinando que a PGFN analisasse o pedido de transação tributária da impetrante sem aplicar as restrições do Acórdão TCU nº 2.670/2025, observando estritamente os critérios legais da Lei nº 13.988/2020, especialmente quanto ao uso de PF/BCN nos termos do art. 11, IV. Esta decisão judicial, embora específica para o caso, ilustra o impasse e a necessidade de intervenção para garantir a aplicação da lei conforme seu espírito original.

A situação das empresas em recuperação judicial (RJ) é particularmente sensível nesse contexto. O uso do PF/BCN tem se mostrado essencial para a regularização fiscal dessas empresas, que dependem da regularidade fiscal para a homologação de seus planos. Dados da Advocacia-Geral da União (AGU) demonstram um salto no índice de regularização fiscal para empresas em RJ, passando de 10% em 2019 para cerca de 34% em setembro de 2025, graças à transação com PF/BCN. Sem essa ferramenta, há um risco considerável de que planos de recuperação judicial sejam inviabilizados, levando à conversão das RJs em falência, com impactos sociais e econômicos negativos, como a perda de empregos e a descontinuidade de atividades produtivas.

Os desafios futuros apontam para um risco real de retrocesso sistêmico na administração tributária. Acordos em andamento e até mesmo aqueles já celebrados enfrentam a ameaça de anulação ou revisão forçada, o que implicaria na perda de descontos e no restabelecimento de dívidas em valores impagáveis. Para empresas em situação financeira crítica, especialmente as que estão em Recuperação Judicial, as travas impostas pelo TCU são fatais.

A impossibilidade de utilizar créditos de prejuízo fiscal para amortizar o valor principal da dívida impede que essas empresas obtenham a certidão de regularidade fiscal necessária para a homologação de seus planos de recuperação. Sem a certidão, o destino provável é a conversão da recuperação judicial em falência, resultando em demissões em massa e encerramento de atividades produtivas que ainda seriam viáveis.

A insegurança é amplificada pela possibilidade de reversão de decisões judiciais favoráveis aos contribuintes, como a liminar proferida no âmbito do TRF1. Caso os tribunais superiores decidam acompanhar o entendimento do TCU no futuro, os devedores que

confiaram na legislação vigente e nas decisões provisórias poderão enfrentar consequências patrimoniais devastadoras, com o cancelamento retroativo de benefícios e a exigência imediata de pagamentos em dinheiro que não foram previstos em seus fluxos de caixa.

A superação deste impasse exige uma reavaliação urgente da decisão pelo TCU, preferencialmente por meio do acolhimento dos Embargos de Declaração. É fundamental reafirmar a competência técnica da PGFN para gerir o crédito público e definir as estratégias de negociação que melhor atendam ao interesse da arrecadação. A natureza dos créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa (PF/BCN) deve ser compreendida como uma antecipação de direito patrimonial do contribuinte, e não como uma renúncia fiscal indevida pela Fazenda Nacional.

Preservar a transação tributária em sua integridade original é defender um pilar essencial da eficiência administrativa e do Estado Democrático de Direito. O controle externo desempenha papel vital na fiscalização da legalidade, mas não deve invadir a margem de decisão política e legislativa que fundamenta políticas públicas de sucesso. Garantir que o fisco e o contribuinte possam continuar transacionando com base em regras claras e estáveis é o único caminho para reduzir a litigiosidade e promover o equilíbrio econômico e social do país.

6. Considerações Finais

A análise do impacto do Acórdão nº 2.670/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a transação tributária revela um ponto de inflexão crítico na política de consensualidade fiscal brasileira, estabelecida pela Lei nº 13.988/2020. Este diploma legal, fruto de um esforço legislativo para modernizar a relação Fisco-contribuinte e combater a litigiosidade crônica, demonstrou ser um instrumento de política pública de sucesso, com a recuperação de bilhões de reais em dívidas ativas e a promoção da regularização fiscal de um vasto número de contribuintes.

A transação tributária, ao permitir a renegociação de débitos com a utilização de instrumentos como o Prejuízo Fiscal e a Base de Cálculo Negativa (PF/BCN), representou uma mudança de paradigma, fomentando a arrecadação e a previsibilidade jurídica para as empresas.

Contudo, a interpretação restritiva imposta pelo TCU, ao submeter a utilização de PF/BCN a um limite global de 65% em conjunto com os descontos e vedar sua aplicação

sobre o valor principal da dívida, configura uma intervenção que ultrapassa os limites da fiscalização e adentra indevidamente na esfera de competência do Poder Legislativo e Executivo.

A fundamentação do Acórdão, que equipara o PF/BCN a um "resultado contábil, não econômico" e o considera uma "renúncia fiscal" para fins do artigo 113 do ADCT e artigo 14 da LRF, desvirtua a verdadeira natureza jurídica desses créditos. O PF/BCN representa um ativo fiscal diferido do contribuinte, um direito de compensar prejuízos passados com lucros futuros, e sua utilização na transação não se traduz em renúncia de receita, mas sim em uma antecipação de um crédito próprio que, de qualquer forma, impactaria a arrecadação em momentos subsequentes.

A Lei nº 14.375/2022, ao incluir o inciso IV no artigo 11 da Lei nº 13.988/2020, apenas autorizou a utilização de um direito já existente do contribuinte para equacionar o saldo remanescente da transação, operando como uma forma de pagamento e não como um novo benefício ou desconto.

A tentativa de coadunar os limites de desconto com a utilização do PF/BCN, conforme a tese do TCU, contradiz a lógica sequencial e independente dos benefícios previstos na Lei nº 13.988/2020. A legislação é clara ao estabelecer que os descontos incidem primeiramente, e, sobre o saldo remanescente, é que se admite o uso do PF/BCN, limitado a 70% desse valor. Ao desconsiderar essa sistemática e impor um teto unificado, o TCU, de fato, cria uma nova regra, usurpando a função legiferante que compete exclusivamente ao Congresso Nacional. Essa atuação, que avança sobre o mérito da política pública e a discricionariedade técnica da PGFN, representa uma violação do princípio da separação de poderes, essencial para o equilíbrio institucional e a segurança jurídica.

As consequências desta decisão são multifacetadas e de extrema gravidade. Primeiramente, projeta-se um impacto financeiro negativo de até R$ 20 bilhões na arrecadação da União, revertendo os ganhos de eficiência obtidos pela política de transação tributária. Em segundo lugar, gera-se um ambiente de profunda insegurança jurídica, com a PGFN, embora discordando do entendimento do TCU, se abstendo de propor ou aceitar propostas de transação nos termos originalmente previstos pela lei, como medida de cautela. Essa hesitação administrativa, imposta externamente, compromete a previsibilidade e a confiança dos contribuintes no instituto.

A situação é particularmente crítica para as empresas em recuperação judicial. O uso de PF/BCN tem se mostrado um mecanismo vital para a regularização fiscal desses entes, que necessitam da certidão de regularidade para a homologação de seus planos de recuperação. A restrição imposta pelo Acórdão do TCU ameaça inviabilizar a recuperação de inúmeras empresas, empurrando-as para a falência, com severas repercussões sociais e econômicas, como a perda de empregos e a descontinuidade de atividades produtivas.

O precedente da decisão liminar proferida na 1ª Vara Federal de Goiás (MS 1079273-45.2025.4.01.3500, julgado em 05/02/2026), que determinou à PGFN a análise de um pedido de transação sem aplicar as restrições do Acórdão TCU nº 2.670/2025, é um indicativo da plausibilidade jurídica dos argumentos dos contribuintes e da necessidade de intervenção judicial para proteger a aplicação da lei. Outras decisões judiciais em diferentes instâncias também têm acolhido o entendimento da PGFN e dos contribuintes, afastando a limitação imposta pelo TCU.

A superação deste impasse exige uma reavaliação urgente e criteriosa por parte do Tribunal de Contas da União, preferencialmente mediante o acolhimento de Embargos de Declaração ou a revisão de seu posicionamento, reconhecendo a distinção entre desconto e o uso de PF/BCN como ativo. É imperativo que seja reafirmada a competência técnica da PGFN para gerir o crédito público e estabelecer estratégias de negociação que maximizem a recuperação de créditos, sempre dentro dos parâmetros legalmente estabelecidos.

O controle externo, embora essencial para a fiscalização da legalidade, deve respeitar a margem de decisão política e técnica dos órgãos executivos, evitando a intromissão no mérito de políticas públicas que se mostram eficientes e benéficas para o Estado e para a sociedade. Preservar a integridade da transação tributária, em sua concepção original e plenitude de seus mecanismos, é fundamental para fortalecer a segurança jurídica, reduzir a litigiosidade e garantir a estabilidade econômica do país.

O aperfeiçoamento dos controles internos, sem restringir direitos ou reinterpretar a lei contra seu texto, é o caminho para consolidar a transação tributária como um instrumento duradouro de justiça fiscal e recuperação de créditos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria da segurança jurídica*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Humberto. *Função da ciência do direito tributário*: do formalismo epistemológico ao estruturalismo argumentativo. Revista Direito Tributário Atual vol. 29. São Paulo: Dialética e IBDT, 2013.

ÁVILA, Humberto. *Confissão cria tributo*? Apontamentos sobre a disponibilidade do contribuinte sobre direitos fundamentais. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). Grandes questões atuais de direito tributário. São Paulo: Dialética, 2008. vol. 12.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 17. ed., 2005, p. 465.

COSTA, Alcides Jorge. *Algumas notas sobre a relação jurídica tributária*. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurelio (coord.). Direito tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado. São Paulo: Dialética, 1998.

COSTA, Alcides Jorge. *Da extinção das obrigações tributárias*. São Paulo, 1991.

DERNBURG, Heinrich. *Das Burgerliche Recht*. Buchhandlung des Waisenhauses, 1902, I, §150, II.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO, Brandão. *Repetição do indébito no direito tributário*. In: MACHADO, Brandão (coord.). Direito tributário: estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira. São Paulo: Saraiva, 1984.

MACHADO, Hugo de Brito. *Comentários ao Código Tributário Nacional*: artigos 139 a 218. São Paulo: Atlas, 2005. vol. 3.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado, Parte Especial*, Tomo XXV. Atualização de Nelson Nery Jr.; Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012, p. 179

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

POLIZELLI, Victor Borges. *Contratos fiscais*: viabilidade e limites no contexto do direito tributário brasileiro. 2013. 305 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SCHOUERI, Luís Eduardo; FERREIRA, Diogo Olm; LUZ, Victor Lyra Guimarães. *Legalidade tributária e o Supremo Tribunal Federal*: uma análise sob a óptica do RE n. 1.043.313 e da ADI n. 5.277. São Paulo: IBDT, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *A suave perda de liberdade*. Revista Direito Tributário Atual vol. 18, 2004. Disponível em: https://schoueri.com.br/wp-content/uploads/2020/10/LES-A-suave-perda-da-liberdade.pdf. Acesso em: 03/03/2026.

TÔRRES, Heleno Taveira. *Princípios de segurança jurídica e transação em matéria tributária*. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.).

Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

O CORPO DESTITUÍDO DE CATEGORIAS: A BIOPOLÍTICA EM GIORGIO AGAMBEN

The body devoid of categories: biopolitics in Giorgio Agamben

Dilson Brito da Rocha[1]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/DBR781466652

Sumário: 1. Introdução: panorama geral; 2. O cenário da biopolítica italiana; 3. As teses agambenianas; 4. Conclusão.

Resumo: Trata-se de uma investigação concernente às teses do jusfilósofo Giorgio Agamben que gravitam em torno da biopolítica. A fim de levar a termo essa pesquisa versaremos acerca de questões enfrentadas pelo pensador italiano, tais quais, estado de exceção, campo de concentração, soberania, vida nua, dentre outros. Ocorre que, Agamben se vale de uma ampla gama de conceitos – filosóficos, teológicos, jurídicos etc. – que o facultam defender a proposição de que, a política desde os tempos mais remotos é biopolítica. A "vida nua" (*nuda vita*), sua tese fulcral, pode ser abreviada na situação na qual todos estão expostos ante o poder soberano. Neste certame, ao estabelecer uma relação entre *zoé* (*ζωή*) e *bios* (*βίος*), termos que remontam ao filósofo grego antigo (período clássico) Aristóteles, Agamben sustenta que, a vida do homem foi reduzida à condição de *homo sacer*, sendo seu corpo uma sorte de vazio de categorias, quer dizer, minado de significados. Em absoluto o homem que se encontra nessa situação pode ser sacrificado, tampouco pode recair sobre quem o mata alguma pena, tendo o *homo sacer*, por conseguinte, uma vida matável, bem como insacrificável. À vista disso, temos que, o estado de exceção está em vigor, em razão de que, *gratia verbi*, mediante o dispositivo "biopolítica", ainda vigente nos tempos que correm, os seres humanos foram reduzidos a meros corpos biológicos, vale dizer, desprovidos dos direitos mais fundamentais, ou, se quisermos, espoliados mesmo.

Palavras-chave: biopolítica; vida nua; soberano; *homo sacer*; estado de exceção.

Abstract: This is an investigation concerning the theses of the legal philosopher Giorgio Agamben that revolve around biopolitics. In order to carry out this research, we will discuss issues faced by the Italian thinker, such as the state of exception, concentration camps, sovereignty, bare life, among others. Agamben uses a wide range of concepts –

[1] Doutorando em Psicologia na UNESP/Assis; Mestrado em Filosofia pela UNESP/Marília; Mestrado em Teologia (Patrística e Escolástica) pela PUG/Roma, Itália; Graduação em Psicologia pela FIB/Bauru; Graduação em Filosofia pela UNIFRAN/Franca; Graduação em Teologia pela UNISAL/São Paulo; Docente nas Faculdades Integradas de Bauru (FIB). E-mail: dilsondarocha@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9736-9039.

philosophical, theological, legal, etc. – that allow him to defend the proposition that politics, since the most remote times, is biopolitics. "Bare life" (*nuda vita*), his central thesis, can be summarized as the situation in which everyone is exposed to sovereign power. In this discussion, by establishing a relationship between *zoé* (*ζωή*) and *bios* (*βίος*), terms that date back to the ancient Greek philosopher (classical period) Aristotle, Agamben argues that human life has been reduced to the condition of *homo sacer*, his body being a kind of void of categories, that is, devoid of meaning. Absolutely no man in this situation can be sacrificed, nor can any punishment befall his killer; *homo sacer*, therefore, has a life that is both killable and unsacrificable. In view of this, we see that a state of exception is in effect because, for example, through the "biopolitics" device, still in force today, human beings have been reduced to mere biological bodies, that is, deprived of the most fundamental rights, or, if we prefer, even despoiled.

Keywords: biopolitics; bare life; sovereign; *homo sacer*; state of exception.

1. INTRODUÇÃO: PANORAMA GERAL

Em sua vasta produção intelectual o jusfilósofo romano Giorgio Agamben efetua uma intersecção entre filosofia, direito e teologia, de modo que realiza um exame minucioso para, a partir daí, engenhar seus avultantes argumentos. O *modus operandi* de Agamben é uma sorte de desconstrução filosófica do modo tradicional de se pensar o direito e o Estado, endereçando uma crítica radical ao paradigma de governo imperante na contemporaneidade que, de acordo com ele, tem como base o estado de exceção permanente, e a forma do poder soberano de tipo biopolítico, que produz, de maneira constante, vidas nuas (*nude vite*). Logo, o exigente pensador identifica e nomina um mecanismo ininterrupto de produção de vidas nuas que vulnerabiliza irrestritamente. (cf. CUTRO, 2005, p. 53).

Segundo Agamben, absolutamente devemos continuar sonhando com um estado de direito, já que essa noção dissimula formas de totalitarismos modernos. Sua proposta é revolucionária, uma vez que rompe com o entendimento jurídico consuetudinário, planeia a destituição das estruturas existentes, e conclama a torná-las inoperantes, *conditio sine qua non* para a promoção de novas formas de vida. (cf. AGAMBEN, 2004, p. 22). A decisão sobre a vida dos indivíduos submetidos ao soberano – que tem essa prerrogativa – revela a seletividade que resulta no abandono de determinados sujeitos, minguados a um verdadeiro bando. Dá-se que, há ações políticas que são manejadas por uma determinação ou inércia do poder soberano, ou seja, dos poderes constituídos. É a organização desses poderes, atuando por meio da aplicação ou desaplicando o direito que existe uma seletividade que fará com que alguns indivíduos possam acessar determinados privilégios, negados a outros, dando-se uma seleção que exclui e elimina o diferente.

Esse diferente pode ser identificado como o *homo sacer*. Tal termo é um adjetivo cunhado para designar um indivíduo que, de alguma forma foi excluído da sua comunidade, e que, por isso, pode ser morto impunimente, e, ainda, não pode ser sacrificado aos deuses. O *homo sacer* é alguém que foi, originalmente, excluído da sociedade devido ao cometimento de algum delito, e por isso pode ser morto sem que o autor desse homicídio seja penalizado. Uma vez que a vida do *homo sacer* é retirada da esfera sagrada, ele passa a levar uma vida profana, desenvolvendo uma relação de bando com o ambiente social no qual se insere. É uma relação de pertencimento, mas ao mesmo tempo de abandono.

A vida sacra, que podemos ler como vida nua (*nuda vita*), a vida própria do *homo sacer*, exprime a relação de submissão com o ambiente social; reflete a relação de submissão do *homo sacer* face ao poder soberano. A estrutura da vida sacra é resultado da conjugação de dois fatores, a saber: (i) impunidade da matança e (ii) exclusão ao sacrifício, redundando em um paradoxo. O enfrentamento desse paradoxo de matar para promover a vida determina quem tem acesso aos direitos e garantias. Existe, porquanto, uma determinação absoluta que indica quem são os indivíduos capazes de corresponder aos anseios de seus próprios soberanos. (cf. AGAMBEN, 2002, p. 37).

Ao analisar alguns excertos do Festo, Agamben percebe que essa figura arcaica do direito se liga pela primeira vez à vida humana a partir da sacralidade, chegando à figura do *homo sacer*. O pensador identifica que esse é um ser insacrificável, entretanto, que pode ser morto por qualquer um sem que haja algum tipo de punição. Percebe que esse conceito que Festo concebe ao *homo sacer* chancela que a sacralidade desse homem sacro se baseia na impunidade do homicídio e, concomitantemente, na exclusão do sacrifício. Neste momento surge uma dificuldade no entendimento do veto ao sacrifício que se encerra na vida do *homo sacer*, e a sacralidade desse homem que vai carregar consigo a ambivalência. O jusfilósofo denomina essa situação de "ambivalência do sacro". (cf. AGAMBEN, 2002, p. 68).

Agamben distancia o raciocínio da *sacratio* como uma figura autônoma, para conceber a estrutura política originária que a permite. É justamente na estrutura política que tem lugar a zona que precede a distinção entre sacro e profano, entre religioso e jurídico, e que, *a fortiori*, permite o estado de exceção por definição. Ele direciona o entendimento acerca da ambivalência do sacro para a zona político-originária que a permite, e que não é destituída de relacionamento com o ordenamento jurídico. (cf. AGAMBEN, 2004, p. 104). Para o jusfilósofo a exceção é o dispositivo que revela a relação entre o direito e a vida. É em virtude dessa relação que o *homo sacer* se situa na zona de indistinção, na qual o poder soberano vai

condicioná-lo, deixando-o à margem do direito. Na figura da ambivalência do sacro há a aplicação da lei por meio de sua desaplicação, isto é, a lei se aplica desaplicando.

> É a estrutura ambivalente da *sacratio* que conjuga a ambivalência, a impunidade da matança e o veto ao sacrifício, o que revela a estrutura da exceção soberana. *Destarte, da mesma forma que a lei vai se aplicar desaplicando-se, o homo sacer pertence a Deus na sua insacrifibilidade, e é incluído na comunidade a partir da sua matabilidade.* Essa noção dimensiona o que Agamben alcunha de "bando". Nesse bando, soberana é a esfera naquela em que quem mata não comete homicídio e, ao mesmo temo, não se celebra sacrifício. Sacro, nessa estrutura, diz respeito àquela vida matável e insacrificável. É a vida que foi capturada nessa esfera. (CHIGNOLA, 2014, p. 68, grifo nosso).

Essa ambivalência do sacro é interpretada por Agamben a partir dos excertos do Festo, no qual ele vai identificar os traços fundamentais que, quando justapostos suscita essa ambiguidade. De tal forma, se o *homo sacer* é impuro e, à vista disso, é propriedade dos deuses, por qual motivo qualquer um pode matá-lo sem cometer sacrilégio? Se ele é vítima de um sacrifício, por que esse sacrifício não poderia ser realizado nas formas prescritas? Segue-se que, essa matabilidade se justifica nessa zona que torna tudo ambíguo, que não deixa identificar o que é sagrado ou profano, religioso ou jurídico etc. O resultado do rompimento da exceção é o surgimento de um novo paradigma político, que seria o próprio estado de exceção.

Temos que, a exceção precisa ser repensada, atendo ao fato de que, toda vida é nua ante o soberano. Entretanto, isso nem sempre é claro, pois o soberano talvez não seja o corpo social manifesto pelo Estado, enquanto sociedade política; talvez não seja a noção, por exemplo, do contrato social. Essa situação em que todos somos – em alguma medida – vida nua frente ao soberano é mascarada pelos privilégios. Se o estado de exceção é um paradigma oculto na modernidade, a exceção é um movimento que se testa e está em andamento, e que não nos permite, às vezes, entender que o olhar soberano está a uma decisão de nos encontrar.

Em síntese, toda vida continua sendo, em alguma medida, nua, assim como toda política continua sendo biopolítica, e, ainda, a constituição biológica da vida é resultado dessa quiescência soberana, quer dizer, é produto de uma decisão política.

2. O CENÁRIO DA BIOPOLÍTICA ITALIANA

Quando se aborda de corrente biopolítica italiana, o pensamento de Giorgio Agamben é considerado imprescindível para que se tenha uma fundamentação sólida. Outrossim, a vultuosidade desta corrente nos tempos hodiernos se explica, em grande escala, pela pujança e alcance intelectual do jusfilósofo.

Cumpre sublinhar que, nesta prestigiosa escola italiana, três pensadores têm relevo mundial, quais sejam, Agamben, o mais renomado, sendo que seu texto célebre é *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*, que data de 1995, um verdadeiro programa; Antonio Negri, que, em parceria com Michael Hardt, publica a obra *Império*, datada de 2000, e Roberto Esposito. Este último é autor, dentre outros, de uma trilogia que lhe projeta internacionalmente, isto é, *Communitas* (1998), *Immunitas* (2002) e *Bios* (2004). Ademais, estes são os representantes de maior envergadura intelectual da biopolítica italiana na atualidade, uma autêntica ontologia política, na qual, como queremos enxergar, é incontroverso que Agamben é proeminente.

Temos que, a noção de biopolítica serviu para revitalizar o pensamento filosófico-político italiano, uma vez que, assim que Agamben reocupa da temática "biopolítica" presente em Michael Foucault, o pensamento italiano adquire uma suntuosidade não existente até então. A mesma categoria de biopolítica foi roborada, *in continenti*, depois de ser reconsiderada na filosofia italiana, de maneira que podemos afirmar uma sorte de ingerência bilateral. É axiomático que, exatamente no cenário do pensamento italiano eclodem alternativas de leitura da noção de biopolítica. Porquanto, a biopolítica começa a ser difundida a partir de uma corrente de pensamento que já tinha seus problemas, categorias e tradições. Decorre que, doravante, ela adquire uma reputação que, *pari passu*, conduz os pensadores italianos que laboraram sobre ela à congênere notoriedade, haja vista o alcance intelectual de seus argumentos.

Trazer à baila essas considerações preliminares nos possibilita metodizar a biopolítica italiana, assim como notar a titularidade de Agamben nesta copiosa escola. Neste senso, a relação entre biopolítica e soberania é um dos eixos, ou, certamente, o eixo crucial da leitura agambeniana da biopolítica; A relação entre biopolítica e luta, e biopolítica e economia é um dos temas fundamentais da leitura que Toni Negri executa da biopolítica; Já a relação entre biopolítica e medicina é o que define, a rigor, a leitura que Esposito efetua da biopolítica foucaultiana.

> De qualquer maneira, há uma corrente biopolítica italiana que remete a um núcleo conceitual, e que emergem distintos aspectos e perspectivas que em Foucault ficaram abertos. Isso conduziu os intelectuais italianos a debruçarem sobre a temática, cada um

> tomando um eixo fundamental, ou seja, a tríade: soberania (Agamben), luta (Negri) e medicina (Esposito). (JANSEN-BELLA, 2013, p. 36, tradução nossa).

Em síntese, é crucial examinar a obra agambeniana e suas bases a fim de compreender seus argumentos alusivos à biopolítica e os desdobramentos operados pelos pares. Isso possibilita sustentar a tese da vida nua como elemento político originário da contemporaneidade, ao mesmo tempo em que propicia evidenciar o pensamento de Agamben como pioneiro na robusta e atual corrente biopolítica italiana, de visibilidade *extra moenia*.

3. AS TESES AGAMBENIANAS

Giorgio Agamben rastreia a biopolítica se valendo de uma vasta gama de conceitos, o que lhe proporciona erigir uma obra estruturada de maneira antitética, por exemplo, lei-exceção, vida-morte, inclusão-exclusão, reino-glória, *bios-zoé*, mulçumano-sobrevivente, soberano-*homo sacer*, norma-exceção etc. O faz a fim de apontar como a condição humana está exposta, abandonada a uma indistinção cruel e violenta. (cf. AGAMBEN, 2002, p. 74). Para ele isso define a estrutura fundamental da política. Dá-se que, o jusfilósofo debruça sobre a fundação da política no ocidente, a constituição do homem, a animalidade, a constituição do próprio conceito do político, bem como a própria história e o desenrolar do processo de governamentalização da vida.

O pensador romano reivindica que a política abandonou o homem e o condenou a um estado tal, não sendo possível definir se ela – a política – se encarrega de proteger a vida ou de, paradoxalmente, produzir a morte, que equivale deixar morrer, ou ainda ameaçá-la constantemente por meio de dispositivos, como o *homo sacer*. (cf. AGAMBEN, 2006, p. 26). Ele examina o fundamento e a constituição da política, pondo em questão as noções de soberania, ordem jurídica, representação política, estado de exceção, e assim por diante.

> Agamben estabelece uma relação entre a exceção e o bando. Mostra que os fundamentos da política descansam sobre uma base biopolítica procedente de um poder soberano antiguíssimo que produz um estado de exceção, o qual aplica-se a um indivíduo que pode ou foi reduzido à vida nua, um *homo sacer*, passível de morte, sem que aquele que porventura vier a matá-lo incorra em crime de homicídio, como reportamos. (CUTRO, 2005, p. 46, tradução nossa).

Parte do pensamento de Agamben se incumbe de ampliar o projeto que Michel Foucault engendrou, quer dizer, o biopoder. A continuidade da obra foucaultiana executada por Agamben reclama que desde a aparição do direito romano o exercício do poder se

designou a abandonar o homem a uma indistinção permanente. Segundo o jusfilósofo a política ocidental é biopolítica desde sua gênese, isto é, da Grécia clássica até os tempos que correm. Verifica-se que, para Foucault essa origem data tão somente do século XVIII. (cf. FOUCAULT, 2008, p. 61).

Para Agamben o poder político é em si poder soberano, no qual a soberania, mediante o estado de exceção, produz um paradoxo que marca a tradição política, significando, em última análise, que a condição humana está dizimada ao abandono. O paradoxo da soberania se enuncia da seguinte forma: "O soberano está, ao mesmo tempo, fora e dentro do ordenamento jurídico." (AGAMBEN, 2002, p. 35, tradução nossa). O soberano não está nem antes nem depois da lei, mas além da lei. Seu poder está presente mesmo se a lei tiver sido suprimida, o que constitui o paradoxo, visto que o soberano parte do ilegal para constituir o legal, suspende a norma para criar a norma.

> Quem decide o estado de emergência, a pessoa que decide o poder que, declarando o estado da lei marcial de emergência, pode legitimamente suspender a validade da lei. O paradoxo implica nessa definição. Por ter o poder legítimo de suspender a lei, o soberano passa a se encontrar, ao mesmo tempo, fora e dentro do ordenamento jurídica. (AGAMBEN, 2004, p. 298, tradução nossa).

Agamben afirma que para conhecer a política é fundamental compreender o estado de exceção. Para ele a indistinção se origina na suspensão da legalidade. Na exceção não é possível definir o que está excluído e o que está incluído. No estado de exceção, o interior e o exterior não ocorrem porque a exceção se dá em um limiar de completa indistinção. Quando alguém recebe o abrigo de uma lei, não se sabe se está de fato sendo protegido ou punido, além de que, a suprema aplicação da lei se dá de forma mais categórica quando ela se suspende. O paradoxo mostra que, quando a lei se aplica no estado de exceção, o direito pode não se aplicar, entretanto está vigente.

Neste mote, Agamben enxerga que a força de lei é mais atroz que a própria lei em si, pois a força da lei advém com muito mais potência quando ocorre a suspensão. O vazio do direito e o estado de anomia se convertem em um espaço em que as determinações políticas mais sangrentas se originam. A suspensão da lei, isto é, o estado de indistinção adverte que a lei, quando posta fora, se torna mais eficaz, entendendo por efetividade o poder de decisão, vale dizer, o poder da lei e o poder da soberania, exatamente onde o homem se vê diante de uma oscilação que vai da ordem ao caos, da democracia ao absolutismo, da civilização à barbárie. (cf. AGAMBEN, 2004, p. 38).

No sentido original, estado de exceção consiste em uma medida temporária, usada em situações compreendidas como emergenciais, de sorte que, por norma, alguns direitos individuais dos cidadãos podem ser suprimidos, visando o estabelecimento da ordem e paz social. Representa a suspensão do Estado de Direito através do próprio direito, ou seja, por meio de leis constitucionais que preveem esta medida. É válido em casos extremos, quando cidadãos e instituições não podem depender da legislação para se defenderem. Sem embargo, Agamben sustenta que o estado de exceção é usado não apenas em momentos circunstanciais, mas permanentemente, significando que ele se tornou norma, um paradoxo, portanto.

> O estado de exceção é o dispositivo que deve, em última instância, articular e manter juntos os dois aspectos da máquina jurídico-política, instituindo um limiar de indecidibilidade entre anomia e *nomos*, entre vida e direito, entre *auctoritas* e *potestas*. (AGAMBEN, 2004, p. 130, tradução nossa).

O conceito de biopolítica delineado por Agamben adquire maior relevância quando se entende que a indistinção, o limiar, o abandono, é sempre referido à vida, pois, a relação entre lei e vida não ocorre na aplicação da lei, mas no limiar da indiferenciação, havendo um gênero de contradição entre bom e perverso, interno e externo, lei e vida etc. Ele se refere a isso cunhando, como aludimos, o termo "bando", que emblema o "estar exposto", "estar à mercê", "ser abandonado". Aquele que se encontra nesta situação está à disposição do mando soberano. O pensador explana as dimensões do abandono nos seguintes termos:

> Abandonar é render, confiar ou entregar a um poder soberano, ficar sob seu comando, isto é, sua proclamação, sua convocação e sua sentença. O abandono sempre ocorre com relação a uma lei [...] O abandono não constitui uma convocação para aparecer sob uma ou outra imputação legal. É uma obrigação absolutamente comparecer perante a lei, perante a lei como tal em sua totalidade. "Ficar de lado" não significa estar sujeito a uma certa disposição da lei, mas estar exposto à lei em sua totalidade. (AGAMBEN, 2002, p. 78, tradução nossa).

O abandono implica a estrutura política fundamental, no qual a ausência de legalidade ou indistinção é a regra que fundamenta o poder político. As condições de existência da política se ajustam ao estado de exceção quando ocorrem dentro de uma clara indistinção entre biopolítica e tanatopolítica, ou entre a ameaça da vida natural e da vida social; a conjunção de biopolítica e tanatopolítica garante que o soberano disponha totalmente a vida; o estado de exceção, ao se tornar uma regra, permite que o poder político tenha a última palavra da existência. (cf. CUTRO, 2005, p. 53).

A lei e a violência se encontram no surgimento da legalidade. A indistinção e o abandono persistem. Para a constituição da legalidade, mesmo para a construção de qualquer forma de Estado, é necessário um "poder constituinte", identificado com a violência, e um "poder constituído", identificado com a preservação da ordem. Por poder constituído entende-se a legislação que é identificada com um Estado de pouca coerção, em que a cessação do caos tem ocasião. Para Agamben, pelo poder constituinte entende-se a força primitiva sem normas ou leis que originam o Estado através da força. O pensador evidencia que essas forças convergem sem ordem na realidade política, precisamente em um limiar de incerteza. A violência constituinte e a ordem constituída não têm um local estabelecido. (cf. CHIGNOLA, 2014, p. 15).

Para esclarecer o papel que o homem tem diante do abandono, Agamben emprega um conceito alcunhado por Walter Benjamin, ou seja, vida nua. Se refere a uma vida exposta à violência e à lei, sendo área vazia, Estado sem forma etc. A biopolítica para Agamben representa a privação de consciência moral, o que torna o homem um não-homem. O conceito “vida nua” quer dizer a existência sem categorias. Aquele que se encontra nesta situação fica despojado de tudo, aniquilado, reduzido ao abandono. Então, a relação original da lei com a vida não é aplicação, mas abandono.

A original "força da lei" mantém a vida de lado, abandonando-a. A maneira drástica em que a lei é aplicada é ainda mais extrema e ousada quando a lei está ausente, sendo que o abandono se refere a um cenário que admite tudo o que é pensável e impensável. Expor a vida à política é o paradigma que encoraja a biopolítica e as formas mais sangrentas de governo, porque as formas mais enérgicas de governo e as manifestações de poder ocorrem em uma área de anomia, no abandono da totalidade da lei, isto é, o estado de exceção. (cf. AGAMBEN, 2007, p. 39).

Se a exceção é a estrutura da soberania, logo este não é um conceito exclusivamente político, nem uma categoria estritamente jurídica, nem um poder fora da lei, tampouco a norma suprema da ordem jurídica: é a estrutura original, na medida em que a lei se refere à vida e a inclui através da própria suspensão. Por conseguinte, o sujeito biológico pode ser apenas um sujeito político; toda referência biológica implica uma ordem política, da qual a violência e a proteção da vida navegam em uma zona de indiferença entre sacrifício e homicídio. Daí a inferência de que o *homo sacer* é o dispositivo axial da política, aquilo que permanece aprisionado do lado soberano, uma vida humana que pode ser morta, inobstante, sem possibilidade de imolação. (cf. AGAMBEN, 2002, p. 236).

Agamben assegura que esse sujeito surgiu na tradição política de uma dissecação que deu origem à produção de um corpo, uma vida destinada a permanecer no âmbito da *zōé* para ser completamente abandonada.

> Os gregos não tinham um único termo para expressar o que queremos dizer com a palavra vida. Eles usaram dois termos, semântica e morfologicamente diferentes: *zōé,* que expressava o simples fato de viver, comum a todos os seres vivos (animais, homens ou deuses), e *bíos,* que significava a forma ou modo de vida adequado a um indivíduo ou um grupo. (AGAMBEN, 2004, p. 17, tradução nossa).

Zōé refere-se a uma vida natural e sem forma, contingente e caótica, identificada com a vida reprodutiva e a vida alimentar; semelhante à de um animal, uma planta ou qualquer ser vivo. Concerne àquilo que não pode ser abarcado por definições, pura abertura e possibilidade, pura voz sem significado. *Bíos*, por seu turno, é vida qualificada, com significado, que possui uma definição específica, que se refere a uma vida social e política; *bios* é incompatível com o mundo dos animais, é o logotipo que cancela a contingência e a dureza da vida nua. Quando aduzimos de biopolítica agambeniana, assa distinção é indiferenciada, uma vez que a lei não anula a *zōé*, porque precisa dela para existir, logo, está sempre presente no estado de exceção, uma vez que a inclui excluindo-a, ambiguamente. (cf. AGAMBEN, 2004, p. 103).

Ocorre que um ser vivo sem qualidades é o alvo da força da lei. A indistinção entre *zōé* e *bíos* aparece como outra forma na qual se origina da tradição política. Quando a soberania produz um corpo e cria um sujeito de direito, faz com que a realidade corporal seja reduzida à *zōé*, pois um corpo sem determinação apoia toda a disposição da lei. A um corpo sem limites se pode produzir uma vida. Ao produzir uma vida se cria um estado de direito definido por todo uso, incluindo o da violência. (cf. AGAMBEN, 2014, p. 62).

Agamben atesta que os campos de extermínio nazistas mostram a redução do homem à sua pura animalidade. Os testemunhos de Auschwitz não podem descrever a experiência de um judeu, pois não há conceitos para a vida nua, somente carência de significados. A vida nua é uma noção desprovida de significados, sem conteúdo. O que se escuta acerca dos campos continuará sendo incompleto, de forma que o que ocorreu nos campos está dentro da linguagem sem limites.

Nos ocorre frisar que, Primo Levi, químico e escritor italiano, permaneceu dez meses no campo de Monowitz (Auschwitz III–Monowitz ou Buna). Seu testemunho relata como

o homem ante o estado de abandono podia perder toda dignidade humana, condição que, a rigor, significa estar reduzido à vida nua.

> Não temos nada nosso: eles tiraram nossas roupas, nossos sapatos e até nossos cabelos; se falarmos, eles não nos ouvirão; se eles nos ouvirem, não nos entenderão. Eles removeram até o nome: e se quisermos mantê-lo, devemos encontrar em nós mesmos a força de agir de tal maneira que, por trás do nome, algo de nós, algo do que temos sido, permaneça. Sabemos que é difícil para alguém entendê-lo, e é bom que seja assim, mas pense quanto valor, quanto significado há, mesmo no menor dos nossos costumes diários, nas centenas de objetos que o mendigo mais humilde possui: um lenço, uma carta antiga, uma foto de um ente querido. Imagine agora um homem cuja casa, costumes, roupas, tudo, literalmente tudo o que possui, lhe são tirados, além de seus entes queridos: ele será um homem vazio, reduzido ao sofrimento e à necessidade, sem dignidade e sem julgamento, porque aqueles que perderam tudo facilmente se perdem; a tal ponto que sua vida ou morte pode ser decidida sem remorso, desconsiderando qualquer sentimento de afinidade humana. Agora você entenderá o duplo significado do termo "campo da aniquilação". (LEVI, 1999, p. 28, tradução nossa).

O que interessa ao soberano é a *zōé*, já que nela se situa uma violência fundadora. A política cria o paradoxo em que a animalidade funda a legalidade. A nudez do homem reduzido a um animal faz com que a vida esteja exposta a uma condição de extrema vulnerabilidade, ao perigo sempre iminente. Poder-se-ia proferir do corpo sem categorias, que é abandonado à totalidade da lei. Sem um modo de vida, o extermínio da existência não constitui nenhum remorso ou culpa, razão pela qual é fundamental que a política faça do homem um animal que não pode ser sacrificado. É imprescindível levar em consideração que, para a subsistência do Estado é viável que haja animalidade - *zōé* -, para, com isso, afirmar e justificar a origem da organização estatal. (cf. AGAMBEN, 2004, p. 105).

4. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, tem-se que, o nascimento do Estado e a constituição da política só serão possíveis se houver uma cultura de perigo que prometa uma distância do estado da natureza e, deste modo, proteja, dissimuladamente, a sociedade de todos os males; neste senso, a inclusão da *zōé* serve para justificar a ordem e a justiça. Por força, onde existe *bios* existe *zōé*, não sob um campo de ação definido, mas através de um campo de indistinção. Ademais, a política foi convertida em administração econômica da vida.

O *homo sacer* é dado pelo bando soberano; o bando é a esfera em que a existência é largada à sua sorte, declaradamente exposto a todas as ocorrências. "[...] somos confrontados

com uma vida nua e irredutível, que deve ser excluída e exposta à morte como tal, sem que nenhum rito ou sacrifício possa resgatá-la." (AGAMBEN, 2002, p. 96). O sagrado implica uma conjunção entre impunidade ao matar e sacrifício. A vida sagrada pode ser morta, ainda que não seja sacrificável. A sacralidade levanta um ponto de indistinção em que um indivíduo sagrado não pode ser sacrificado, pois é consagrado a um mandamento divino; no entanto, a natureza divina do *homo sacer* o separa da legislação humana.

Enfim, a distância entre poder humano e poder divino permite que o homem sagrado possa ser morto sem que haja punição, porque a sacralidade a que ele está destinado não corresponde aos homens; por conseguinte, se ele for morto, nenhuma lei humana será violada, não havendo, porquanto, crime. O *homo sacer* é o sujeito biopolítico que habita o limiar indiscernível, cumpre a lei de forma nua e sofre o estado de exceção com toda sua pujança. Sob esses termos, a condição humana não difere da condição política original, ou melhor, um estado de exposição permanente à mercê do bando soberano. De toda sorte, ser abandonado define, por sua vez, a condição humana e o fundamento da política, assevera Agamben (cf. AGAMBEN, 2002, p. 103).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGAMBEN, Giogio. Che cos'è un dispositivo? Nottetempo, 2006.

AGAMBEN, Giorgio. Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita. Torino: Einaudi, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. Il regno e la gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo. Homo sacer. Vol. 2/2, Neri Pozza, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. L'Uso dei corpi. Homo Sacer IV, 2. Vicenza: Neri Pozza, 2014.

AGAMBEN, Giorgio. Stato di Eccezione. Torino: Bollati Boringhieri, 2004.

CHIGNOLA, Sandro. Sobre o dispositivo: Foucault, Agamben, Deleuze. Cadernos IHU, ano 12, vol. 11, 2014.

CUTRO, ANTONELLA (a cura di). Biopolitica: storia e attualità di un concetto. Collana Culture. Verona: Ombre Corte, 2005.

FOUCAULT, Michael. Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

JANSEN-BELLA, Liliana. Biopolitica: Il caso Italiano come norma o eccezione? Rivista europea di studi itanilai incontri. Anno 28, 2013 / Fascicolo 1.

LEVI, Primo. Si esto es un hombre. Barcelona: El Aleph Eeditores, 1999.

A AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA NAS VARAS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO INTEGRAL EM SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE

Psychological Assessment in Child and Youth Courts as an Instrument of Comprehensive Protection in Situations of Vulnerability

Joyce Borges Romeiro[1]

FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/JBR885930598

Sumário: 1. Infância e Juventude: contexto jurídico, social e psicológico; 2. A Avaliação Psicológica na Vara da Infância e Juventude; 3. A função protetiva da Psicologia no processo judicial; 4. Desafios da Avaliação Psicológica no contexto judicial; 5. Considerações Finais.

Resumo: A proteção integral de crianças e adolescentes constitui princípio basilar das políticas públicas e das práticas institucionais destinadas à garantia de direitos na infância e juventude. No âmbito do sistema de justiça, especialmente nas Varas da Infância e Juventude, a atuação de profissionais da psicologia torna-se fundamental para a compreensão das dinâmicas familiares e das condições psicológicas que envolvem situações de vulnerabilidade. Nesse contexto, a avaliação psicológica configura-se como instrumento técnico relevante para subsidiar decisões relacionadas à aplicação de medidas protetivas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. O presente artigo teve como objetivo analisar o papel da avaliação psicológica na identificação de vulnerabilidades e na produção de subsídios técnicos que contribuam para a efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes. Trata-se de estudo de natureza qualitativa e teórica. Discute-se o processo de avaliação psicológica em contextos de negligência, violência ou risco psicossocial, enfatizando a análise de fatores de risco, fatores de proteção, qualidade dos vínculos afetivos e práticas parentais. A avaliação psicológica, quando conduzida com rigor metodológico e fundamentação científica, contribui para a construção de decisões mais qualificadas e sensíveis às necessidades do desenvolvimento infantil-juvenil. Conclui-se que o trabalho do psicólogo na Vara da Infância e Juventude, constitui-se importante instrumento de proteção e promoção do desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.
Palavras-chave: Criança; Adolescente; Proteção Integral; Avaliação Psicológica.

Abstract: The comprehensive protection of children and adolescents constitutes a fundamental principle of public policies and institutional practices aimed at guaranteeing the

[1] Psicóloga Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professora de Psicologia Jurídica da FIB, Doutoranda em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem pela UNESP/Bauru. E-mail:borgespsico@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4397-8485.

rights of children and youth. Within the justice system, particularly in Child and Youth Courts, the work of psychology professionals becomes essential for understanding family dynamics and the psychological conditions involved in situations of vulnerability. In this context, psychological assessment constitutes an important technical instrument to support judicial decisions related to the application of protective measures established by the Child and Adolescent Statute. This article aims to analyze the role of psychological assessment in identifying vulnerabilities and in producing technical evidence that contributes to the effective implementation of the comprehensive protection of children and adolescents. This is a qualitative and theoretical study. The discussion addresses the process of psychological assessment in situations of vulnerability, such as contexts involving neglect, violence, or psychosocial risk, emphasizing the analysis of risk factors, protective factors, the quality of affective bonds, and parenting practices. When conducted with methodological rigor and scientific grounding, psychological assessment contributes to the development of more qualified judicial decisions that are sensitive to the developmental needs of children and adolescents. It is concluded that the work of psychologists in Child and Youth Courts constitutes an important instrument for ensuring comprehensive protection and promoting the healthy development of children and adolescents in situations of vulnerability.

Keywords: Children; Adolescents; Comprehensive Protection; Psychological Assessment.

1. Infância e Juventude: contexto jurídico, social e psicológico

A infância é o período mais importante da vida de um indíviduo, nesta etapa da vida a criança aprende a ser humano, através da socialização e do afeto[2]. Ao chegar na adolescência muitas aquisições sociais, cognitivas e emocionais foram alcançadas, porém a maturidade psicológica ainda está em desenvolvimento.

Neste sentido o ordenamento jurídico brasileiro criou dispositivos legais para proteger a criança e o adolescente, considerando este momento de intenso desenvolvimento humano. O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 preconiza: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária". Este texto compartilha a responsabilidade de cuidado entre família, sociedade e Estado, demonstrando a importância desta etapa da vida. Ademais, sob a primazia dos preceitos legais constitucionais em relação a infância e juventude se alicerçou as bases para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA).

[2] Segundo Papalia e Feldman, 2013.

O ECA realoca a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, de proteção e de prioridades, considerando seu processo de desenvolvimento. Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente também promoveu mudanças na organização do sistema de justiça, prevendo a criação de órgãos jurisdicionais especializados para tratar das questões relacionadas à infância e juventude. As Varas da Infância e Juventude foram instituídas como unidades do Poder Judiciário responsáveis por processar e julgar causas que envolvem a proteção de crianças e adolescentes, bem como situações de risco, violação de direitos e aplicação de medidas protetivas.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, compete ao juiz da infância e juventude conhecer e decidir sobre matérias relacionadas à proteção de crianças e adolescentes, incluindo situações de negligência, violência, abandono, conflitos familiares e necessidade de aplicação de medidas protetivas.

A criação das Varas da Infância e Juventude representou, portanto, um importante avanço na especialização do sistema de justiça, possibilitando que as decisões relacionadas à infância fossem analisadas à luz das especificidades do desenvolvimento infantil e dos princípios da proteção integral. Nesse cenário, a atuação interdisciplinar passou a assumir papel central, com a participação de profissionais de diferentes áreas do conhecimento, entre eles psicólogos.

A presença deste profissional nas equipes técnicas do Poder Judiciário tem como objetivo oferecer subsídios especializados para a compreensão das dinâmicas familiares, das condições psicológicas que envolvem as situações analisadas e dos fatores de risco ou proteção presentes na vida da criança e do adolescente. Dessa forma, o trabalho técnico contribui para a construção de decisões judiciais mais adequadas e sensíveis às necessidades do desenvolvimento infantil-juvenil.

A literatura aponta fatores de risco e de proteção para o desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes[3]. Os fatores de risco referem-se a condições que podem comprometer o desenvolvimento, como negligência, violência, abuso de substâncias pelos pais ou responsáveis ou instabilidade emocional. Já os fatores de proteção dizem respeito a ações capazes de favorecer o desenvolvimento saudável, como vínculos afetivos positivos, apoio social e práticas parentais sensíveis às necessidades da criança e do adolescente.

[3] Estudos como de Austin, Lesak e; Shanahan (2020); Younas e Gutman, (2023); Borba e Valentini (2024); Martins *et al* (2025).

Os fatores de risco podem colocar crianças e adolescentes em sitações de vulnerabilidade social e emocional, compromentendo assim seu desenvolvimento pleno e saudável. A família como agente de proteção deve atuar proporcionando através de práticas parentais positivas, como o diálogo, o cuidado, o afeto e a segurança emocional, um ambiente que promova um adequado desenvolvimento emocional, porém sabe-se que nem sempre isto ocorre e às vezes a própria família torna-se um fator de risco para a criança e o adolescente. Bem como ocorre com a sociedade, que pode contribuir e promover o bem-estar infantil através de organizações não governamentais, associações e atividades com foco no desenvolvimento infantil saudável.

Em relação ao Estado, no âmbito do judiciário as Varas da Infância e Juventude configuram-se como espaços institucionais fundamentais para a efetivação do princípio da proteção integral, articulando o campo jurídico com saberes provenientes das ciências humanas e sociais, especialmente da psicologia, cuja atuação se torna essencial na análise das situações de vulnerabilidade que afetam crianças e adolescentes.

Diante desse cenário, o presente artigo buscou compreender como a avaliação psicológica na Vara da Infância e Juventude contribui para a efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

2. A avaliação psicológica na Vara da Infância e Juventude

A figura do psicólogo enquanto equipe integrante nas Varas da Infância e Juventude, como visto anteriormente, foi preconizada pelo ECA. A área da psicologia que atua em interface com o Direito é chamada de psicologia jurídica. Neste contexto o papel fundamental do profissional da área da psicologia é realizar avaliações com o objetivo de subsidiar as decisões judiciais, compreendendo as condições psicológicas que envolvem crianças, adolescentes e suas famílias.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Federal de Psicologia[4], a avaliação psicológica deve ser realizada por meio de métodos cientificamente fundamentados, envolvendo entrevistas, observações, análise documental e, quando necessário, instrumentos psicológicos padronizados como os testes.

[4] Conselho que rege as diretrizes para a atuação profissional do psicólogo.

Entre as atribuições da psicologia nesse contexto destaca-se a realização de avaliações psicológicas em processos relacionados à aplicação de medidas protetivas previstas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que as medidas de proteção devem ser aplicadas sempre que os direitos da criança ou do adolescente forem ameaçados ou violados, conforme previsto no artigo 98, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou ainda em razão da própria conduta da criança ou do adolescente. Nesses casos, podem ser adotadas as medidas previstas no artigo 101 do referido estatuto, dentre as quais se destacam o acolhimento institucional e o acolhimento familiar. Tais medidas configuram-se como intervenções protetivas destinadas a garantir a segurança e a integridade da criança ou do adolescente quando a permanência no ambiente familiar representa risco ao seu desenvolvimento. Contudo, o acolhimento deve ser compreendido como medida excepcional e provisória, aplicada apenas quando esgotadas outras possibilidades de proteção no âmbito familiar, conforme orienta o próprio ECA. Nesse contexto, a análise técnica das condições familiares e da situação de vulnerabilidade torna-se fundamental para subsidiar decisões judiciais que busquem assegurar o melhor interesse da criança e a efetivação do princípio da proteção integral, que priorizem, sempre que possível, a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Neste cenário, as avaliações psicológicas buscam compreender a dinâmica familiar, bem como qualidade das relações familiares, práticas parentais[5] e capacidade protetiva dos pais ou responsáveis; que envolvem a capacidade de oferecer cuidado, segurança e suporte ao desenvolvimento saudável da criança ou do adolescente. Em relação à criança e ao adolescente é fundamental identificar fatores de risco e proteção nos contextos sociais e familiar, condições emocionais; presença de negligência ou violência e identificar recursos disponíveis na rede de apoio social, para fornecer subsídios técnicos que auxiliem a autoridade judicial na tomada de decisões voltadas à proteção da criança e do adolescente.

Ao identificar fatores de risco e de proteção, o trabalho do psicólogo pode contribuir para a indicação de medidas protetivas mais adequadas e menos invasivas, priorizando sempre que possível a manutenção da convivência familiar.

Essa atuação está alinhada ao princípio da excepcionalidade das medidas de afastamento familiar previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece que

[5] As práticas parentais são ações que os pais ou responsáveis utilizam na criação e educação dos filhos (Lawrenz *et al*., 2020).

o acolhimento institucional deve ocorrer apenas quando esgotadas outras possibilidades de proteção no âmbito familiar. Nesse sentido, a avaliação psicológica pode contribuir para

evitar institucionalizações desnecessárias; preservar vínculos familiares quando não houver risco grave; indicar intervenções psicossociais voltadas ao fortalecimento familiar; orientar encaminhamentos para a rede de proteção social.

Ao final do processo avaliativo, o psicólogo elabora um documento técnico[6], que pode ser um laudo ou um relatório psicológico, que tem como finalidade fornecer subsídios à autoridade judicial responsável pela tomada de decisão. Assim, a articulação entre Psicologia e Direito possibilita decisões judiciais mais seguras e voltadas às necessidades de desenvolvimento psicossocial e a proteção integral de crianças e adolescentes.

3. A Função Protetiva da Psicologia no Processo Judicial

A atuação do psicólogo nas Varas de Infância e Juventude devem sempre priorizar o melhor interesse da criança e do adolescente, respeitando sua fase do desenvolvimento, suas escolhas e sua história de vida.

No âmbito psicológico vários estudos demonstram que experiências adversas na infância, como negligência, violências e instabilidade familiar, podem produzir impactos significativos no desenvolvimento emocional, cognitivo e social principalmente das crianças[7]. Tais experiências podem afetar o estabelecimento de vínculos seguros, a regulação emocional e a formação da identidade, influenciando trajetórias de desenvolvimento ao longo da vida. Nesse sentido, a análise das condições ambientais e relacionais nas quais a criança e o adolescente estão inseridos torna-se fundamental para a identificação de riscos ao seu desenvolvimento.

Portanto, a avaliação psicológica ao identificar fatores de risco e de proteção contribui diretamente para a definição de medidas protetivas mais adequadas e proporcionais à realidade de cada caso. Ao analisar a capacidade protetiva da família e as condições de desenvolvimento da criança, o psicólogo pode indicar intervenções voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares, orientação parental ou encaminhamento para serviços especializados da rede de proteção. Essas recomendações favorecem a adoção de medidas

[6] Documento redigido conforme a Resolução CFP nº 6, de 29 de março de 2019.
[7] Webster (2022); Carvalho (2023); Gautam, Rahman e Khanam (2024); Elliason, e Patheja (2025).

que causem menos sofrimento, alinhadas ao princípio da intervenção mínima previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro aspecto fundamental da função protetiva da psicologia refere-se à prevenção de institucionalizações desnecessárias. Estudos sobre acolhimento institucional apontam que o afastamento prolongado da família pode produzir impactos negativos no desenvolvimento socioemocional das crianças, especialmente quando ocorre em idades precoces ou por longos períodos[8]. A avaliação psicológica, ao analisar as condições familiares e os riscos envolvidos, pode auxiliar o sistema de justiça a distinguir situações que demandam o afastamento da criança ou adolescente daquelas que podem ser manejadas por meio do fortalecimento da família e da rede de apoio social.

Além disso, a atuação da psicologia no sistema de justiça contribui para evitar processos de revitimização institucional. Crianças e adolescentes expostos a várias entrevistas, avaliações ou intervenções desarticuladas podem reviver experiências traumáticas, o que reforça a necessidade de avaliações conduzidas de forma ética, cuidadosa e tecnicamente fundamentada. Nesse contexto, a atuação do psicólogo deve priorizar o respeito à condição de desenvolvimento da criança e do adolescente, garantindo escuta qualificada e sensível às suas necessidades emocionais[9].

Nesse sentido, ao garantir espaço de voz e escuta às crianças e aos adolescentes atendidos, a atuação do psicólogo assume uma importante função protetiva[10], contribuindo para a promoção do desenvolvimento emocional e para a minimização dos sofrimentos decorrentes do afastamento familiar nos casos de acolhimento institucional.

4. Desafios da Avaliação Psicológica no Contexto Judicial

Apesar de sua relevância no processo judicial, a atuação da psicologia no sistema de justiça enfrenta importantes desafios teóricos, técnicos e éticos. Um dos principais refere-se ao risco de confusão entre vulnerabilidade social e incapacidade parental[11], situação que pode levar a interpretações equivocadas sobre as condições de cuidado oferecidas pela família. Famílias em situação de pobreza frequentemente enfrentam limitações estruturais relacionadas ao acesso a recursos materiais, moradia adequada, serviços de saúde, educação

[8] Faria e Calis (2022); Nogueira, Deslandes e Constantino (2024); Hajan e Jan (2025);
[9] Deve-se priorizar o bem-estar e o melhor interesse da criança e do adolescente (Veiga, Lages e Soares, 2023).
[10] Rosário, Souza e Kyrillos Neto (2017).
[11] Estudos defendem que a condição social não determina o tipo de parentalidade a ser exercida: Gomes e Alvarenga (2016); Font e Maguire-Jack, (2020); Sattler, (2023).

e políticas públicas de assistência social. No entanto, tais dificuldades não significam, necessariamente, ausência de cuidado, desinteresse ou negligência por parte dos pais ou responsáveis. Estudos[12] apontam que muitas famílias, mesmo em contextos de privação socioeconômica, conseguem estabelecer vínculos afetivos consistentes e demonstrar compromisso com o bem-estar de seus filhos, ainda que enfrentem limitações materiais. Nesse sentido, torna-se fundamental que a avaliação psicológica considere a complexidade do contexto social em que a família está inserida, evitando análises simplistas que possam responsabilizar individualmente os pais ou responsáveis por situações que muitas vezes decorrem de desigualdades estruturais.

Outro desafio relevante refere-se ao risco de revitimização institucional de crianças e adolescentes envolvidos em processos judiciais. Em determinadas situações, crianças e adolescentes que já foram expostos a experiências de violência, negligência ou outras formas de adversidade acabam sendo submetidas a vários procedimentos de escuta, entrevistas e avaliações conduzidos por diferentes instituições. Esse processo pode gerar desgaste emocional, ansiedade e até mesmo reativação de memórias traumáticas, especialmente quando não há articulação adequada entre os serviços da rede de proteção.

Ademais, o próprio contexto judicial apresenta demandas que podem tensionar a prática psicológica, como prazos processuais reduzidos, grande volume de casos e expectativas institucionais voltadas à produção de respostas rápidas para subsidiar decisões judiciais[13]. Essas condições exigem que o psicólogo mantenha constante atenção aos limites éticos e técnicos de sua atuação, garantindo que a avaliação psicológica seja conduzida de maneira responsável, cuidadosa e fundamentada em procedimentos científicos reconhecidos.

Diante desses desafios, torna-se fundamental que a avaliação psicológica seja realizada com rigor técnico, ética e compreensão das dimensões sociais e familiares que envolvem cada caso. Isso implica adotar uma abordagem contextualizada, capaz de considerar não apenas os comportamentos individuais, mas também os fatores sociais, econômicos e institucionais que influenciam as condições de cuidado e proteção. Além disso, exige-se do profissional uma postura ética comprometida com a garantia de direitos de crianças e adolescentes, evitando práticas que possam reforçar processos de estigmatização, culpabilização familiar ou intervenções que não atendam ao melhor interesse da criança e do adolescente.

---

[12] Vide nota de rodapé anterior.
[13] Segundo Shine (2009).

Assim, ao reconhecer os desafios presentes na atuação no contexto judicial, a psicologia pode contribuir para o desenvolvimento de práticas avaliativas mais críticas e comprometidas com a promoção da proteção integral. Por meio de análises técnicas fundamentadas e contextualizadas, o trabalho do psicólogo no âmbito das Varas da Infância e Juventude pode auxiliar na construção de decisões judiciais mais adequadas e seguras, que considerem simultaneamente a necessidade de proteção da criança e do adolescente e a complexidade das realidades familiares e sociais nas quais eles estão inseridos.

5. Considerações Finais

A proteção integral de crianças e adolescentes constitui princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro e exige a atuação articulada entre diferentes áreas do conhecimento.

Nesse contexto, a avaliação psicológica realizada nas Varas da Infância e Juventude desempenha papel fundamental na identificação de vulnerabilidades psicossociais e na produção de subsídios técnicos que orientem a aplicação de medidas protetivas.

Quando conduzida com base em critérios técnico-científicos e alinhada aos princípios da proteção integral, essa avaliação contribui para decisões judiciais mais adequadas às necessidades da criança, favorecendo a preservação de vínculos familiares e evitando intervenções institucionais desnecessárias.

Assim, o diálogo entre Psicologia e Direito mostra-se fundamental para a construção de práticas institucionais sensíveis à complexidade das situações de vulnerabilidade que atingem crianças e adolescentes, contribuindo para decisões éticas e responsáveis voltadas à garantia de sua proteção integral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

AUSTIN, Anna E.; LESAK, Alexandria M.; SHANAHAN, Meghan E. Risk and protective factors for child maltreatment: a review. *Current Epidemiology Reports*, v. 7, n. 4, p. 334-342, 2020. https://doi.org/10.1007/s40471-020-00252-3.

BORBA, Luana Silva de; VALENTINI, Nadia Cristina. Adolescência e maternidade: fatores de risco e estratégias de proteção para o desenvolvimento infantil. *Revista FT – Ciências da Saúde*, v. 28, ed. 139, out. 2024. https://doi.org/10.69849/revistaft/ch10202410171008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

CARVALHO, Scheila Santos de. As experiências adversas na infância e sua relação com o desenvolvimento biopsicossocial da criança/adolescente: uma revisão bibliográfica. In: *EDUCAÇÃO*: as principais abordagens dessa área. v. 2. 2023. https://doi.org/10.56238/sevedi76016v22023-019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (Brasil). *Resolução nº 6, de 29 de março de 2019*. Institui regras para a elaboração de documentos escritos produzidos pela psicóloga e pelo psicólogo no exercício profissional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2019. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolucao-CFP-n-06-2019.pdf. Acesso em: 09 mar. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (Brasil). *Resolução nº 31, de 15 de dezembro de 2022*. Estabelece diretrizes para a realização de avaliação psicológica no exercício profissional da psicóloga e do psicólogo e regulamenta o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos (SATEPSI). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2022. Disponível em: https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-31-2022. Acesso em: 09 mar. 2026.

ELLIASON, Eric Kwasi; PATHEJA, Surjeet. Experiências adversas na infância e seu impacto no desenvolvimento de comportamento anormal: uma revisão sistemática. Pan-African *Journal of Health and Psychological Sciences*, 2025. https://doi.org/10.64261/pajhps.v1n2.002.

FARIA, Nicole Costa; CALAIS, Lara Brum de. Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: re(in)flexões sobre o trabalho com as famílias. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 202–220, 2022. DOI: https://doi.org/10.11606/rgpp.v12i2.194917.

FONT, Sarah A.; MAGUIRE-JACK, Kathryn. It's not "just poverty": educational, social, and economic functioning among young adults exposed to childhood neglect, abuse, and poverty. *Child Abuse & Neglect*, v. 101, p. 104356, 2020. https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104356.

GAUTAM, Nirmal; RAHMAN, Mohammad Mafizur; KHANAM, Rasheda. Adverse childhood experiences and externalizing, internalizing, and prosocial behaviors in children and adolescents: a longitudinal study. *Journal of Affective Disorders*, v. 363, p. 124-133, 15 out. 2024. https://doi.org/10.1016/j.jad.2024.07.064.

GOMES, Quele de Souza; ALVARENGA, Patrícia. O envolvimento paterno em famílias de diferentes níveis socioeconômicos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 32, n. 3, 2016. https://doi.org/10.1590/0102-3772e323216.

HAJAM, Irfan Ahmad; JAN, Shabnum. Social adaptation and resilience of children in care institutions: a systematic review of effective strategies and practices. *Institutionalised Children Explorations and Beyond*, v. 12, p. 74-86, 2025. DOI: https://doi.org/10.1177/23493003241291696.

LAWRENZ, Priscila; ZENI, Luísa Cortelletti; ARNOUD, Thaís de Castro Jury; FOSCHIERA, Laura Nichele; HABIGZANG, Luísa Fernanda. Estilos, práticas ou habilidades parentais: como diferenciá-los? *Revista Brasileira de Terapias Cognitivas*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14–21, jan./jun. 2020. https://doi.org/10.5935/1808-5687.20200002.

MARTINS, Isabela Melo; PERAZZO, Matheus França; CORRÊA-FARIA, Patrícia; SANTOS, Ingrid Garcia; MATEUS, Ana Cláudia; FERNANDEZ, Amanda Meira; TAVARES, Naraiana de Oliveira; COSTA, Luciane Rezende. Fatores de risco e proteção ao desenvolvimento na primeira infância: revisão de escopo. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 25, 2025. https://doi.org/10.1590/1806-9304202500000166.

NOGUEIRA, Rodolfo Brandão de Azevedo; DESLANDES, Suely Ferreira; CONSTANTINO, Patrícia.The protective measure for institutional care of children and adolescents from the perspective of national studies. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2024.

PAPALIA, Diane Elizabeth; FELDMAN, Ruth Duskin. *Desenvolvimento humano*. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

ROSÁRIO, Angela Bucciano do; SOUZA, Juliana Marcondes Pedrosa de; KYRILLOS NETO, Fuad. Considerações sobre o fazer do psicólogo nos processos jurídicos: o lugar da subjetividade nas varas da infância e juventude. *Interação em Psicologia*, Curitiba, v. 21, n. 3, 2017.

SATTLER, Kierra M. P. Disentangling poverty from neglect: using a person-centered approach to examine risk factors for neglect among families in poverty. *Child Maltreatment*, v. 28, n. 4, p. 576–588, 2023. https://doi.org/10.1177/10775595231162004.

SHINE, Sidney Kiyoshi. Andando no fio da navalha: riscos e armadilhas na confecção de laudos psicológicos para a justiça. *Saúde, Ética & Justiça*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 40–41, 2009. https://doi.org/10.11606/issn.2317-2770.v14i1p40-41.

VEIGA, Camile Rocha da; LAGE, Alessandra Áurea; SOARES, Laura Cristina Eiras Coelho. Acolhimento no sistema de justiça: saberes e fazeres da prática psicológica. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2023. https://doi.org/10.12957/epp.2023.77696.

YOUNAS, Fatima; GUTMAN, Leslie Morrison. Parental risk and protective factors in child maltreatment: A systematic review of the evidence. Trauma, *Violence & Abuse*, v. 24, n. 5, p. 3697-3714, 2023.

WEBSTER, Erica M. The impact of adverse childhood experiences on health and development in young children. *Global Pediatric Health*, v. 9, 2022. https://doi.org/10.1177/2333794X221078708.

A DIGNIDADE HUMANA CONCEITUAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1934-1946

The Conceptual Human Dignity in the Brazilian Constitution, 1934–1946

Patrícia da Costa Bello

Mestranda em direito constitucional na Unifieo

Paulo Alexandre Pereira de Sena

Mestrando em direito constitucional na Unifieo

Rui Miguel Zeferino Ferreira

Instituto Politécnico do Porto (Escola Superior de Tecnologia e Gestão)

DOI: https://doi.org/10.62140/PBPSRF876943472

Resumo: O presente trabalho visa apresentar análise sobre as relações de luta das ideias libertárias assim determinar que o estado democrático de direito e a constituinte de 1988, não foram eventos meramente simples e de fácil aceitação por classes dominantes, o próprio ordenamento constitucional necessita de reparos e emendas sempre que uma lei e infringida ou modificada. Tanto que os termos como emendas constitucionais ou emendas de bancadas sendo que estes pontos cruciais surgiram em cima de lutas de partidos e vidas ceifadas. Todavia a história de Luiz Carlos prestes e do partido comunista do brasil sua prisão na mais tinham o propósito de impedir uma constituinte humana e libertária dito que a capital federal mudou para Brasília a própria lei da anistia trouxe respostas e dúvidas, que prevalecem diante dos desaparecidos políticos

A vida de Luiz Carlos Prestes representou a metade da vida do biografado, e sobreviveu aos maus tratos do regime presidido por Vargas e posteriormente à dissolução do Partido Comunista. Em duas partes da biografia de Luiz Carlos Prestes, o escritor Jorge Amado retira o material do arco de tempo compreendido entre os anos 1935 e 1942. Isto acontece no capítulo quatro (Canto da Aliança Nacional Libertadora) e no capítulo cinco (O Cavaleiro da Esperança), onde encontramos algo muito específico, como a tortura, que merece um estudo diferenciado, talvez se possa escrever sobre a tortura segundo esta obra de Jorge Amado. Assim se conclui a ação tenebrosa da polícia política, todavia, se estende

oficialmente até 1945, quando encerra o governo de Getúlio Vargas, embora a ditadura e seus efeitos nefastos permaneçam até a contemporaneidade.
Palavras-chave: Ordem de prisão; Liberdade; Constituição; Estado democrático de Direito.

Abstract: This paper aims to present an analysis of the struggles of libertarian ideas, thus determining that the democratic rule of law and the 1988 constituent assembly were not merely simple events that were easily accepted by the ruling classes. The constitutional order itself needs repairs and amendments whenever a law is violated or modified. So much so that terms such as constitutional amendments or bench amendments, these crucial points have emerged because of party struggles and lives taken. However, the story of Luiz Carlos Presto and the Communist Party of Brazil, his imprisonment in the most important case, had the purpose of preventing a humane and libertarian constituent assembly, as the federal capital was moved to Brasília.
Keywords: Arrest warrant; Liberty; Constitution; Democratic Rule-of-Law State.

1. Introdução

1.1. A Constituição e sua História lutam por Igualdade e Direitos Cíveis

O artigo 1 da constituição de 1988 , vigente e reconhecida pelas suas cláusulas pétreas são um arcabouço fundamental para se entender que o parlamento da câmara e do senado foram violentamente retirados dentro dos direitos políticos pelo regime militar . os preceitos e ideias comunistas que assim dizem de uma sociedade livre e igualitária trouxeram em seus congressos ideias políticas de uma esquerda conservadora .Segundo a literatura e história, a própria relação do poder concentrado na mão de generais que relutam para uma constituição livre era um ideia pouco vista de maneira clara apesar de que dentro da literatura Getúlio Vargas usou os partidos de esquerda em algum momento para derrubar o governo presente na época .“Foram tempos difíceis aqueles, principalmente após a implantação da ditadura do Estado Novo. Entre outras coisas, Jorge é preso no Rio e em Manaus, refugia-se na Argentina, passa por um confinamento em Salvador, vê “Capitães de Areia” ser apreendido e queimado em praça pública por determinação do governo”(RISÉRIO, 2001, p. 3).

Um dos principais temas é o direito ao voto (artigo 33 da Constituição), pressuposto para a criação de novos partidos (artigo 17, §1º, CF) e para a vedação e perda de direitos políticos (artigo 15, CF), todos recepcionados da Constituição anterior e da Lei da Anistia nº 6.683/1979; a participação e o encarceramento de Luiz Carlos Prestes trazem, nos anos seguintes, a tentativa de apagamento de uma história de luta — porém jamais esquecida; o partido colocado como ilegal e a cassação de Luiz Carlos Prestes, Rubens Paiva e Jorge

Amado evidenciam que a democracia teve um custo alto de vidas e de histórias que poucos terminaram de contar, ou sequer puderam contar, porque foram apagadas.

1.2. Referencial Teórico

O tempo de exílio de Prestes é riquíssimo de elementos que elucidam o homem perante a conjuntura nacional e perante seus contemporâneos. Na parte os caminhos do exílio, várias passagens ilustram a singularidade de Prestes. "Ele não era um homem em busca do poder. Era um homem em busca da felicidade do seu povo" (AMADO, 1979, p.216). E, mais adiante, o biógrafo afirma que "tal é o seu prestígio, a sua superioridade moral sobre todos os conspiradores, que estes acatam sua opinião sem discutir" (Idem, p. 217). Ele estava no exílio, sendo procurado por diversos líderes partidários, e mantinha a cabeça firme, voltado ao trabalho, firmando contratos como engenheiro a fim de ganhar a vida e apoiar seus companheiros de exílio.

O biógrafo Jorge Amado tem perícia como escritor e como homem político. Estabelece um sutil retrato intelectual do biografado, como homem bem formado pela academia militar que encontra o aporte da teoria social, o que será necessário para seguir mais adiante na libertadores ação nacional. A cena nos reporta ao encontro com Oscar Creydt, o paraguaio, que escreverá um testemunho relevante sobre Prestes: "Nessa época, Prestes começava a interessar-se na leitura de literatura marxista. Estava no período de análise, de autoexame, de crítica retrospectiva.

2.1. Literatura de Cárceres

No livro Navegação de cabotagem, o escritor faz um apontamento no qual registra local (Buenos Aires), o ano (1941) e a condição de convivência: "Santos Lugares, delícia de subúrbio de Buenos Aires. Assim o era em mil novecentos e quarenta e um quando lá vivi na chácara de um italiano, ali escrevi "O Cavaleiro da Esperança" (AMADO, 1992, p. 437).

2.2. A marcha pelas Diretas

No capítulo onze, já tendo iniciado a parte dois, A marcha da Coluna Prestes, o biógrafo registra o tempo da travessia: "Nessa marcha, amiga, vinte e seis mil quilômetros cruzados de 29 de outubro de 1924 a 3 de fevereiro de 1927, há, não só um rasgar de selvas, um abrir de estradas na caatinga e nos desertos, há também um abrir de caminho no pensamento brasileiro" (Idem, p. 94). De acordo com Anita Leocádia Prestes, a Coluna

"jamais foi derrotada, embora tenha combatido forças muitas vezes superiores em homens, armamento e apoio logístico, tendo enfrentado ao todo 53 combates". (PRESTES, 2006, p. 24).

3. Fundamento da ilegalidade do partido PC do B.

Por fim, uma terceira questão diz respeito à relevância histórica e aos feitos da personalidade biografada. O texto de Jorge Amado mistura duas categorias do gênero apontadas por Maria Helena Santana: a dimensão mistificadora, poderosa aliada da biografia, onde lemos que "os heróis estão mortos, mas à espera de viver" e a dimensão da vida atribulada que desperta interesse, "o nome importa menos do que a existência, na questão imaginária diz respeito" (SANTANA, 2006, p. 147). O certo é dizer que Jorge Amado mistura estas categorias às avessas.

A História da República, do professor João Cruz Costa, mapeia o quadro político brasileiro dos anos 20, por meio do qual informa que "em junho de 1929, Antônio Carlos, Getúlio Vargas e Borges de Medeiros – sempre hesitantes – firmaram um acordo do qual resultou o movimento denominado Aliança liberal, à sombra do qual se fez a propaganda de Vargas para a presidência" (CRUZ COSTA, 1989, p. 90) Quanto à influência de Amado em escritores portugueses do neo realismo, a que se ler Ficção e convicção, do professor Edvaldo Bergamo, que analisa a relação de Amado com Alves de Redol, Joaquim Soeiro Pereira Gomes e Fernando Namora; quanto à influência em escritores africanos de língua portuguesa, é possível verificar na obra de Pepetela e em inúmeras entrevistas, entre as quais a concedida a Carlos Liberato e Felipe Paiva (LIBERATO; PAIVA, 2011)

4. Década de 40

A partir da década de 1940, Jorge Amado tem uma maior projeção e influência no interior do Partido Comunista Brasileiro/PCB. Com o fim do regime presidido por Getúlio Vargas, foi eleito deputado federal pelo estado de São Paulo unindo a campanha pela anistia de Luiz Carlos Prestes à campanha pela anistia aos perseguidos pela Ditadura Militar de 1964 Ainda, na mesma nota, declara-se velho amigo e admirador do líder militar, por seu exemplo de coerência e dignidade, dedicação ao povo. "Discordar de Prestes, combatê-lo, é direito de todos os seus adversários políticos. O que ninguém pode fazer, honradamente, é negar grandeza à sua presença em mais de meio século de vida nacional" (AMADO,1979,p.3).

5. Conclusão

O cavaleiro da esperança representa um marco fundamental, escrito dentro dos cárceres perante injustiças e o desespero de impedir manifestações de ideias, o regime militar no brasil constitui uma mancha na história. Sem o menor aparato legal e a prisão de Jorge Amado e o desespero de colocar os partidos à margem da ilegalidade. O desaparecimento do advogado e militante Rubens Paiva é Carlos Marighela a tortura sofrida pela militância como também a morte de Valdemir Herzog, todos fatos sem esclarecimentos. estupro de mulheres em cárceres e a tortura de militantes artistas. O DAICOD passou como uma máquina de tortura. Finalizando com a destituição do grupo tortura nunca mais o esclarecimento dos desaparecidos permeiam a sombra da ilegalidade e da página vergonhosa da impunidade **(**AMADO 1942).

A nota esclarece a necessidade de escrever a biografia pelo fato de ser Prestes a figura central no ciclo de movimentos iniciado em 22, com a revolta do Forte de Copacabana. A leitura que se dispõe a uma consulta desta primeira edição encontrará no pequeno texto "Jorge Amado" a notícia da trajetória política que leva o escritor baiano, profundamente engajado do ponto de vista político – "um comunista militante" conforme lembra Moacyr Scliar em artigo de jornal – ao exílio (SCLIAR, 2010, p. 6).A notícia elucida a questão política e profissional de Jorge Amado, impedido que ficará de fazer circular seu produto literário e de sobreviver como escritor.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Artigo 142. (Defesa do Estado).

CELINA; D'ARAUJO; CASTRO**. Ernesto GEISEL**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV. Santa Maria; UFSM 2021, p.512.

FERREIRA, Jorge. João Goulart, **uma biografia de Jorge Ferreira**. 2 ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2011.

NETO, Lira. **Do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo (1930 -1945**). São Paulo companhia das letras 2013.

HEINRICH; MARX. **O nascimento da Sociedade Moderna. V1**. cit. p.399.

PRESTES, Anita. **Luiz Carlos Prestes um comunista brasileiro**; Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2015.

PRESTES, Luiz Carlos.; **O Constituinte, o Senador (1946-1948)** / Sérgio Soares Braga, organizador. – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

_____. **Viver é tomar partido**. São Paulo: Boitempo. 2019.

_____. **Uma comunista nos arquivos da Gestapo**. São Paulo: Boitempo. 2017.

REIS; AARÃO. **Luís Carlos Prestes um Revolucionário entre dois mundos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras. 2009.

ABRAHÃO, Maria Helena Menna Barreto; SOUZA, Elizeu Clementino de (Org..). **Tempos, narrativas e ficções**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

AMADO, Jorge. Vida de Luiz Carlos Prestes: **el caballero de la esperanza**. Traducción Direita de português por Pompeu de Accioly Borges. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1942.

_____. **O cavaleiro da esperança**: vida de Luiz Carlos Prestes. 22 ed. Rio de Janeiro: Record, 1979.

_____. **Navegação de cabotagem**: apontamentos para um livro de memórias que jamais escreverei. São Paulo: Círculo do Livro, 1992.

_____. **O cavaleiro da esperança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BERGAMO, Edvaldo. Ficção e convicção: Jorge Amado e o neorrealismo literário português. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CRUZ COSTA, João. **Pequena história da República**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

JOFFILY, José. Harry Berger. **Rio de Janeiro: Paz e Terra**; Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1987.

LIBERATO, Carlos; PAIVA, Felipe. **A ideologia da escrita: Pepetela, uma entrevista**. Mulemba. Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, pp. 152-158, Jul/dez 2011 (ISBN 2176-381X).

MITIDIERI, André Luís. **Como e porque (des.) ler os clássicos da biografia**. Porto Alegre:

IEL; EDIPUCRS, 2010.

PRESTES, Anita Leocádia. **Luiz Carlos Prestes: patriota, revolucionário, comunista**. São

Paulo: Expressão Popular, 2006.

RISÉRIO, Antônio. O escritor **recriou a vida social baiana**. Folha de São Paulo, São Paulo, 7

Pago. 2001. Especial, p.3.

SANTANA, Maria Helena. **A escrita biográfica ou a vida como uma história**. In: REIS,

Carlos (coord.) **Figuras de ficção**. Coimbra: Centro de Literatura Portuguesa, 2006.

SCLIAR, Moacyr. **Lembrando Jorge Amado**. Zero Hora, Porto Alegre, 13 jun. 2010.

CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

The Brazil Verde Farm Workers vs. Brazil case: analysis in light of international responsibility

Vera Cecilia Junqueira Escorel[1]

Universidade Portucalense

DOI: https://doi.org/10.62140/VCJE202053212

Sumário: 1. Responsabilidade Internacional; 2. Corte Interamericana de Direitos Humanos; 3. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil; 4. Considerações Finais.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos do caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde' vs. Brasil, cuja sentença foi prolatada em 20 de outubro de 2016, à luz dos conceitos da responsabilidade internacional. Tal questão mostra-se premente e atual diante do recrudescimento do trabalho escravo no Brasil.
Palavras-chave: Responsabilidade Internacional; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Brasil; Escravidão; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde VS. Brasil.

Abstract: This paper aims to analyze the judgment in the Inter-American Court of Human Rights of the case Workers of the Fazenda Brazil Verde vs. Brazil, whose sentence was handed down on October 20, 2016, in the light of the concepts of international responsibility. This issue is pressing and timely given the increase of slave labor in Brazil.

Keywords: International Responsibility; Inter-American Court of Human Rights; Brazil; Slavery; Case Workers of Fazenda Brazil Verde VS. Brazil

1. Relevância Temática

A escravidão e o tráfico de seres humanos estão intimamente ligados, tendo o tráfico de seres humanos por objetivo principalmente o trabalho forçado, a prostituição e a remoção de tecidos e órgãos. Assim como a escravidão, o tráfico de pessoas é uma grave violação dos direitos humanos e envolve a aquisição de pessoas através da força, fraude ou coerção.

[1] Mestre em Direito pela Universidade Portucalense (UPT). E-mail: veraescorel@terra.com.br.

O assunto tem grande relavância, pois de acordo com a Organização das Nações Unidas mais de dois milhões de pessoas são traficadas a cada ano , gerando o tráfico de seres humanos uma receira anual de US$ 150,2 bilhões de dólares[2].

Somente no Brasil, o número de trabalhadores resgatados no ano de 2025 foi 38,3% maior que no ano de 2024, somando o número de 2.772 trabalhadores resgatados em acões de fiscalização pela Inspeção do Trabalho[3].

Merece relevo o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos no combate à escravidão tendo como réu o Brasil, no primeiro caso contencioso decidido por aquela Corte, o caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'.

Em 2016, no caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil', o Brasil foi condenado por ter sido negligente no tratamento dispensado às vítimas de tráfico de pessoas e condições análogas à escravidão em uma fazenda no estado do Pará.

A decisão do referido caso é paradigmática, pois além de ser o primeiro caso contencioso decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte analisou o alcance do artigo 6 da Convenção Americana de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e as figuras da escravidão, trabalho forçado, servidão e tráfico de pessoas.

A partir da análise de conceitos de Direito Internacional Público e de Responsabilidade Internacional, pretende-se revisitar o caso acima referido, enquadrando-o no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos.

2. **Responsabilidade Internacional**

A prática de fatos ilícitos e até mesmo lícitos, violadora de direitos ou interesses, faz com que o autor do fato incorra em responsabilidade. No Direito Internacional não é diferente[4].

---

[2] GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Transnational Crime and the Developing World. Washington, DC, 2017. Disponível em https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/. Relatório completo disponível em https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf?time=1619802065.

[3] MINISTÉRIO DO TRABALHO EM EMPREGO. Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/.

[4] BRITO, Vladimir. Direito Internacional Público. Coimbra: Editora Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9371-0, p. 425.

A princípio era reconhecida apenas a prática pelos fatos ilícitos praticados pelos Estados, até então considerados únicos sujeitos de Direito Internacional, resultando esta responsabilidade da violação culposa dos Estados de obrigações recíprocas . Com o advento das Organizações Internacionais, reconheceu-se a responsabilidade destas, enquanto sujeitos de Direito Internacional, pela prática de fatos ilícitos, violadora de direitos e obrigações assumidas internacionalmente (*erga omnes*) . Com o advento da tecnologia e o surgimento de novos e perigosos instrumentos, aceitou-se duas novas formas de responsabilidade, a responsabilidade pelo risco e por fatos lícitos[5].

A violação de uma obrigação internacional constitui um fato internacionalmente ilícito. O fato ilícito, por sua vez, é sempre atribuído ao Estado, ou à Organização Internacional, em nome da qual agiu o autor do ato ou comportamento ilícito , ainda que o agente seja incompetente[6].

Estudo interessante foi levado a termo pelo Instituto Britânico de Direito Internacional e Comparado, sendo elaborado um esboço sobre o impacto do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos[7].

Ainda que haja alguma imprecisão referente a alguns artigos em particular, a abordagem da Comissão de Direito Internacional no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional, de criar um sistema coerente de responsabilidade dos Estados e das Organizações Internacionais, deve ser apoiada. A responsabilidade tal como colocada no Projeto pode ser tida como um avanço na responsabilidade das Organizações Internacionais[8].

3. **Caso concreto: o caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'**

O caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil' foi o primeiro caso contencioso decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ("Corte" ou "Tribunal") com relação direta ao tema da escravidão , tendo o Brasil como réu, "colocando-

[5] BRITO, ref. cit., p. 425-427.
[6] DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. ISBN 972-31-0855-0, p. 701
[7] OLLESON, Simon. British Institute of International and Comparative Law. The Impact of the ILC's Articles of Responsibility of States for International Wrongful Acts. Preliminary Draft. 2007. Disponível em https://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf.
[8] MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

o sob os holofotes da sociedade internacional em função do descumprimento dos pressupostos estabelecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos"[9].

O Brasil foi condenado por sentença da Corte, em 20 de outubro de 2016, de acordo com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("Convenção") e os artigos 31, 32, 42, 65 e 67 do Regulamento da Corte[10].

O caso foi submetido à Corte em 04 de março de 2015 e se refere à prática de trabalho forçado e à servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde, localizada no Brasil, no Estado do Pará. Os trabalhadores eram submetidos ao trabalho escravo; os trabalhadores que conseguiam fugir eram ameaçados de morte caso abandonassem a fazenda; os trabalhadores eram impedidos de sair livremente; havia falta de salários ou a existência de salário ínfimo; havia o endividamento dos trabalhadores com o fazendeiro; a falta de moradia, alimentação e saúde dignas.

A situação foi atribuída ao Estado Brasileiro, pois o Estado Brasileiro teve conhecimento da situação desde 1989, mas, apesar deste conhecimento, não adotou as medidas razoáveis de prevenção e resposta, tampouco forneceu às vítimas um mecanismo judicial efetivo para a proteção de seus direitos, qual seja, a punição dos responsáveis e a reparação devida.

Ainda, alega-se a responsabilidade do Estado Brasileiro pelo desaparecimento de dois adolescentes, denunciado às autoridades estatais em 21 de dezembro de 1988, sem que fossem sido adotadas as medidas adequadas.

A Corte argumentou que o Direito Internacional proíbe a escravidão e outras práticas análogas, a servidão, o trabalho forçado . Tais práticas são parte do jus cogens e do Direito Internacional consuetudinário, sendo sua proteção uma obrigação erga omnes e de "cumprimento obrigatório por parte dos Estados, a qual emana das normas internacionais de direitos humanos" . A Comissão concluiu, a partir dos testemunhos dos trabalhadores resgatados e das demais provas amealhadas, estar configurada a prática da escravidão e a existência de servidão por dívidas . Ainda, na opinião da Comissão "estão cumpridos todos os requisitos para a responsabilidade do Brasil por omissão, isto é: i) a existência de um risco real e imediato; ii) o conhecimento estatal deste risco; iii) a especial situação das pessoas afetadas, e iv) as possibilidades razoáveis de prevenção".

[9] SMANIO, Gianpolo Poggio, et al (org.). Pessoas Invisíveis: Prevenção e Combate ao Tráfico Interno e Internacional de Seres Humanos. Londrina/PR: Thoth Editora, 2020. ISBN 978-65-86300-08-6. p. 131

[10] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Verde Brasil vs. Brasil. San José, Costa Rica, 20 out. 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf.

De outro lado, o Estado Brasileiro alegou não bastar uma simples omissão, devendo existir a intenção do Estado na violação do direito ou ao menos a facilitação de sua ocorrência.

A Corte considerou, para o presente julgamento, apenas os incisos 1 e 2 do artigo 6 da Convenção. Refere a Corte que o artigo 27.2 do referido tratado, "forma parte do núcleo inderrogável de direitos, pois não pode ser suspenso em casos de guerra, perigo público ou outras ameaças". Concluiu a Corte que o Brasil, a despeito das circunstâncias já conhecidas de trabalhadores em situação de escravidão e de denúncias concretas, não demonstrou ter adotado medidas específicas para prevenir a violação ao artigo 6.1. da Convenção.

O Tribunal aplicou o artigo 63.1 da Convenção Americana para determinar as reparações cabíveis ao caso: identificando as partes lesionadas; determinando medidas de investigação; determinando medidas de satisfação e não repetição, como a publicação da sentença (dar notoriedade), o reconhecimeno do Estado da imprescritibilidade do delito de trabalho escravo, a definição de tráfico de pessoas, a vedação ao retrocesso legislativo, e a implementação ou impulsionamento de políticas públicas; além de outas medidas solicitadas, tais como investigação sobre o desaparecimento de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz e a implementação de mecanismo que facilite a localização das vítimas de trabalho escravo; indenização compensatória por danos materiais e imateriais.

4. **Aplicação dos elementos e conceitos de responsabilidade internacional ao caso concreto**

Em condenação histórica sobre a temática, o Estado Brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por ter desrespeitado o artigo 6 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, no caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'.

O Brasil aderiu à competência da Corte em 1998, o que "implica dizer que aceita ter suas controvérsias de direitos humanos apreciadas pela Corte vinculando-se ao cumprimento de suas sentenças" .

De acordo com o Direito Internacional, tudo o que acontece no território de um Estado é sua responsabilidade. A prática de atos ilícitos, ou mesmo lícitos, desde que violadora de direitos, enseja a responsabilidade de um Estado.

A ordem jurídica internacional delega competências aos Estados, existindo normas *jus cogens* como a proibição da escravatura e a proteção da dignidade humana.

Desta feita, reconhecida esta prática internacional costumeira, espera-se que os Estados legislem e implementem políticas públicas internas, como forma de prevenir e erradicar tais comportamentos.

O Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, acima referido, é um conjunto de normas com o objetivo de qualificar a responsabilidade internacional do Estado.

O Estado tem a obrigação, o dever jurídico originário; e a responsabilidade, o dever jurídico secundário ou sucessivo, consequente da violação da obrigação.

A responsabilidade é a obrigação de o Estado assumir as consequências jurídicas de atividades praticadas em seu território, por qualquer órgão do Estado, incluindo-se em atividade, a omissão do Estado em tomar medidas eficazes para cessar a violação a direitos.

No caso em tela, o Brasil violou o artigo 6 da Convenção Americana de Direitos Humanos, violando o artigo 12 do Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados . O ato de grave violação dos direitos humanos do Estado Brasileiro, no caso ora em análise, pode ser definido como um ato não contínuo[11].

O fato gerador da responsabilidade do Estado Brasileiro está previsto no artigo 4º do Projeto de Artigos, eis que a conduta do Estado Brasileiro se amolda ao referido artigo .

De acordo com o artigo 12 do Projeto de Artigos (Existência de uma violação de uma obrigação internacional): "Há uma violação de uma obrigação internacional por um Estado quando um ato deste Estado não está em conformidade com o que lhe é requerido pela obrigação, seja qual for a origem ou natureza dela" .

E tudo porquanto, apesar das fiscalizações da Polícia Federal e do Ministério Público, que culminaram em ações judiciais e administrativas, não houve por parte do Estado Brasileiro a efetiva punição dos agentes, com a agravante de não ter sido instaurada investigação para apurar o desaparecimento de dois trabalhadores.

No caso Fazenda Brasil Verde não há excludentes de ilicitude, previstas nos artigos 20 e 21 do Projeto de Artigos.

A responsabilidade do Estado Brasileiro no referido caso é direta, pois deriva de atos do governo brasileiro e de seus agentes.

Para a Corte, não basta que os Estados se abstenham de violar direitos, devem adotar medidas para garantir a proteção do sujeito de direito, seja por sua condição de pessoa, seja

[11] DRAFT ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY WRONGFUL ACTS, with commentaries, 2001. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

por alguma situação específica em que se encontre, como vulnerabilidade decorrente de extrema pobreza ou marginalização[12].

Releva notar que nesta primeira decisão contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal fez, na decisão em comento, uma interpretação extensiva e evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos, também em relação a outras fontes internacionais de natureza semelhante, "a fim de compreender a determinação da proibição ao tráfico expressamente relacionada somente ao crime de tráfico de mulheres e escravos na Convenção Americana, a toda e qualquer categoria de pessoas que se encontre em posterior condição de vulnerabilidade" .

5. **Conclusão**

A despeito dos esforços do Estado Brasileiro, no sentido de erradicar o trabalho escravo, fato é que a herança histórica colonialista e escravocrata do país e a pobreza extrema de parte da população brasileira, são fatores que a tornam vulnerável a ser vítima deste tipo de crime.

Em 2016, foi publicada no Brasil a Lei nº 13.344 com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico doméstico e internacional de pessoas, assim como garantir maior assistência às vítimas do referido crime. Em 2024, o Brasil aprovou o IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com a publicação do Decreto nº 12.121, de 30 julho (2024-2028).

Entretanto, apesar dos esforços legislativos e governamentais do Estado Brasileiro, e da condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2016, por exemplo, no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, o número de pessoas submetidas ao trabalho escravo tem aumentado, o que torna o tema tão relevante.

Desde 2013, o número de trabalhadores encontrados no Brasil, em situação análoga de escravo pela Inspeção do Trabalho, não tinha sido tão numeroso, como aquele encontrado em 2021. E desde 2022, o número tem aumentado[13].

---

[12] TONDO, Ana Lara; FORNASIER, Mateus de Oliveira. O Ultraciclo da Escravidão Contemporânea: Análise Do Caso "Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde V. Brasil". Scientia Iuris, Londrina, v. 22, n. 1, p.43-84, mar. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n1p43. ISSN: 2178-8189.

[13] Em 2013, foram encontrados no Brasil 2.808 trabalhadores em condições análogas à de escravo pela Inspeção do Trabalho; em 2014, 1.754 trabalhadores; em 2015, 1205 trabalhadores; em 2016, 972 trabalhadores; em 2017, 648 trabalhadores; em 2018, 1.752 trabalhadores; em 2019, 1.131 trabalhadores; em 2020, 936 trabalhadores; e em 2021, 1.937 trabalhadores. Em 2022, 2.575 trabalhadores; em 2023, 3.190 trabalhadores; em 2024, 2.004 trabalhadores; e em 2025, 2.772 trabalhadores.

Embora o Projeto de Artigos ainda não tenha sido adotado como convenção internacional, os Estados devem balizar seus atos por ele, diante da relevância do tema para as relações interestatais, tendo a Assembleia Geral da ONU em 2001, recomendado a atenção dos Governos aos seus artigos.

O Brasil ainda precisa avançar, mudar a realidade decorre de um estado de coisas completamente contrário à Constituição da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

BRITO, Vladimir. Direito Internacional Público. Coimbra: Editora Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9371-0, p. 425.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Verde Brasil vs. Brasil. San José, Costa Rica, 20 out. 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. ISBN 972-31-0855-0, p. 701

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Transnational Crime and the Developing World. Washington, DC, 2017. Disponível em https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/. Relatório completo disponível em https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf?time=1619802065.

MINISTÉRIO DO TRABALHO EM EMPREGO. Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/.

MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

OLLESON, Simon. British Institute of International and Comparative Law. The Impact of the ILC's Articles of Responsibility of States for International Wrongful Acts. Preliminary Draft. 2007. Disponível em https://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf.

SMANIO, Gianpolo Poggio, et al (org.). Pessoas Invisíveis: Prevenção e Combate ao Tráfico Interno e Internacional de Seres Humanos. Londrina/PR: Thoth Editora, 2020. ISBN 978-65-86300-08-6. p. 131

DIREITO À HABITAÇÃO SEM DIREITO À CIDADE: DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NA PRODUÇÃO HABITACIONAL BRASILEIRA

Right to Housing Without the Right to the City: Sociospatial Inequality in Brazilian Housing Production.

Juliana Cavalini[1]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/JC819066326

Sumário: 1. Produção do espaço urbano pela habitação social no Brasil; 2. A produção de conjuntos habitacionais e suas contradições na perspectiva do Direito à Cidade; 3. Urbanidade e desintegração nos conjuntos habitacionais; 4. Dicotomia entre centro e periferia: os casos "José Bonifácio" e "Brás IX"; Considerações Finais.

Resumo: O artigo discute as relações entre produção habitacional, urbanidade e desigualdade socioespacial no Brasil, problematizando o paradoxo entre a garantia do direito à habitação e a efetiva realização do direito à cidade. A análise parte do pressuposto de que a política habitacional brasileira, especialmente a produção estatal de habitação social em larga escala ao longo da segunda metade do século XX, contribuiu para consolidar padrões de segregação socioespacial associados à expansão periférica das metrópoles. Nesse contexto, a urbanidade, entendida como condição relacional que emerge da diversidade social, da sociabilidade cotidiana e da interação entre sujeitos e espaço urbano, torna-se um elemento central para compreender os limites e as contradições da produção habitacional no país. Empiricamente, o artigo apresenta dois conjuntos habitacionais produzidos pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. A investigação baseia-se na análise de processos administrativos de projeto e abordagem inspirada no método fenomenológico-hermenêutico de Paul Ricoeur. Os resultados evidenciam que a localização urbana e a presença de infraestrutura, serviços e espaços de sociabilidade influenciam diretamente as condições de urbanidade e a experiência cotidiana dos moradores. Conclui-se que, embora a produção habitacional estatal tenha ampliado o acesso à moradia, ela frequentemente não assegura o pleno direito à cidade, reproduzindo desigualdades socioespaciais que estruturam a urbanização brasileira.

Palavras-chave: Urbanidade; Direito à Cidade; Segregação Socioespacial; Habitação Social; Produção do Espaço Urbano.

Abstract: This article examines the relationships between housing production, urbanity, and sociospatial inequality in Brazil, addressing the paradox between the guarantee

[1] Professora Doutora de Arquitetura e Urbanismo das Faculdades Integradas de Bauru, Brasil. Pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista (FAAC-UNESP). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAUUSP). E-mail: arq.julianacavalini@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6269-7785.

of the right to housing and the effective realization of the Right to the City. The analysis is grounded in the premise that Brazilian housing policy, particularly the large-scale state production of social housing during the second half of the twentieth century, contributed to consolidating patterns of sociospatial segregation associated with the peripheral expansion of metropolitan areas. In this context, urbanity; understood as a relational condition emerging from social diversity, everyday sociability, and the interaction between individuals and urban space, becomes a key analytical concept for understanding the limits and contradictions of housing production in the country. Empirically, the article examines two housing complexes developed by the *Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo*. The research is based on the analysis of administrative project records and on an approach inspired by the phenomenological-hermeneutic method developed by Paul Ricoeur. The findings indicate that urban location and the availability of infrastructure, services, and spaces for sociability directly influence the conditions of urbanity and the everyday experiences of residents. The study concludes that although state-led housing production has expanded access to housing, it frequently fails to ensure the full realization of the Right to the City, thereby reproducing sociospatial inequalities that continue to shape Brazilian urbanization.

Keywords: Urbanity; Right to the City; Sociospatial Segregation; Social Housing; Production of Urban Space.

1. Produção do espaço urbano pela habitação social no Brasil

A produção do espaço urbano brasileiro insere-se na lógica da produção capitalista do espaço. Nesse contexto, a habitação social assume papel central no debate sobre a produção da cidade, tendo o conjunto habitacional se consolidado como o principal tipo de intervenção destinado a atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Não apenas os blocos edificados, mas também o próprio desenho urbanístico dessas intervenções tornou-se recorrente, caracterizando-se pela repetição de edifícios implantados em extensas áreas, geralmente localizadas em porções periféricas do território urbano (Aymonino, 1973).

Esse modelo suscita críticas tanto em relação ao tipo de habitat produzido quanto à forma urbana resultante. Experiências internacionais evidenciam esse questionamento: na França, por exemplo, conforme relata Damiani (1993), as críticas levaram à criação, em 1973, de legislação destinada a restringir esse tipo de construção. No Brasil, contudo, sobretudo ao longo da década de 1970, esse padrão foi amplamente difundido e permanece presente até os dias atuais.

Embora as políticas habitacionais brasileira integrem a agenda governamental desde a década de 1930, o padrão predominante de produção da habitação e, consequentemente, da própria cidade, manteve-se relativamente estável. Trata-se de um modelo funcional de ocupação do território que favorece a expansão do capitalismo por meio da valorização da terra urbana (Azevedo; Andrade, 1982; Maricato, 1987; Bolaffi, 1982; Bonduki, 2014).

O enfrentamento estruturado da questão habitacional brasileira ocorreu, sobretudo, durante o período do Regime Militar (1964–1985), com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a atuação das Companhias de Habitação (COHABs). Esse período corresponde ao momento de maior produção de habitação popular no país, quando se difundiu amplamente a ideia da casa própria como estratégia de legitimação política e de enfrentamento do déficit habitacional (Negrelos, 2021). Nesse contexto, os conjuntos habitacionais tornaram-se importantes vetores de expansão urbana e passaram a desempenhar papel relevante na configuração de novos territórios urbanos (Maricato, 1987).

A implantação desses empreendimentos promoveu a ocupação de extensas áreas periféricas, frequentemente caracterizadas por infraestrutura incompleta e por baixa urbanização. Nessas áreas, grandes conjuntos de edifícios ou casas padronizadas passaram a concentrar elevada densidade populacional, contribuindo para a expansão do tecido urbano em direção às franjas metropolitanas (Negrelos, 2014).

Esse processo, recorrente em diversos países latino-americanos, levanta questionamentos sobre a presença, ou ausência de urbanidade nesses territórios. O conceito de urbanidade mobilizado neste trabalho refere-se às condições que permitem a permanência, a convivência e a apropriação cotidiana dos espaços urbanos, superando a dimensão restrita do habitat e aproximando-se da noção de habitar[2] proposta por Henri Lefebvre (2009) e demais teóricos. Assim, entende-se que urbanidade não se limita apenas à presença de infraestrutura urbana, mas envolve sobretudo processos de integração social e de vivência coletiva no espaço.

[2] Para Rozestraten (2019), uma reflexão sobre o verbo habitar faz aflorar sentidos literais e poéticos que gravitam em torno da perpetuação e/ou da continuidade do ser na duração do tempo como condição vital essencial do haver como ter (ser senhor de, trazer consigo), estabelecendo uma interação relacional entre o ser e o mundo "para si"; da concepção pelo fazer por meio de ações, construções, imagens e objetos no mundo que, em síntese, nos leva a entender que o campo simbólico do habitar transita por uma tríade que envolve: duração, relação e ação. Cfr. ROZESTRATEN, Artur. *Habitar para além da habitação* - Ensaio sobre a mobilidade das imagens do habitar: continuidade, rupturas e experimentações. Imaginário: construir e habitar a Terra; deformações, deslocamentos e devaneios. Atas do 3º Colóquio Internacional ICHT, 16 a 18 de abril, 2019, São Paulo, SP, Brasil. Para Pallasmaa (2017), o ato de habitar é o modo básico de alguém se relacionar com o mundo. É fundamentalmente uma extensão; por um lado o habitante se acomoda no espaço e o espaço se acomoda na consciência do habitante, por outro, esse lugar se converte em uma exteriorização e uma extensão de seu ser, tanto do ponto de vista físico quanto mental. Cfr. PALLASMAA, Juhani. *Habitar*. Tradução Alexandre Salvaterra. São Paulo: Gustavo Gili, 2017. Habitar é o modo como as pessoas são e estão sobre o território. Segundo Heidegger (2002), são aspectos experienciais que acontecem no lugar, requer um acolhimento, segurança e capacidade de adaptação. Cfr. HEIDEGGER, Martin. *Construir, habitar, pensar*. In: HEIDEGGER, M. Ensaios e Conferências. Tradução de Emmanuel carneiro Leão; Gilvan Fogel e Márcia Sá Cavalcante Schuback. 8 ed. Coleção Pensamento Humano. Petrópolis: Vozes, 2002. Nesse entendimento, comunica-se aqui uma ideia de convívio, um convívio espontâneo, um espaço que faça sentido.

A análise da urbanidade nos conjuntos produzidos pelas COHABs pode ser realizada tanto a partir da investigação dos processos administrativos de elaboração dos projetos quanto da observação empírica do uso social desses espaços. Essa abordagem inspira-se no método fenomenológico-hermenêutico de Paul Ricoeur (1990; 2002), que privilegia a interpretação das experiências vividas no cotidiano urbano.

O método adotado aproxima-se, em certa medida, do materialismo histórico-dialético desenvolvido por Karl Marx, particularmente no que se refere à centralidade da contradição como princípio interpretativo das relações sociais. A partir dessa perspectiva, busca-se compreender os processos sociais que estruturam a produção do espaço urbano e as formas pelas quais as desigualdades se materializam no cotidiano. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que o acesso à moradia e aos serviços urbanos não se distribui de maneira homogênea no território, mas reflete relações sociais historicamente constituídas e mediadas por diferentes agentes e interesses. Enquanto grupos com maior renda tendem a ocupar áreas dotadas de infraestrutura e localização privilegiada, parcelas significativas da população são direcionadas às porções periféricas da cidade, frequentemente marcadas por precariedade urbanística e menor oferta de serviços. Essa dinâmica evidencia a inscrição das desigualdades sociais no espaço urbano, revelando como a organização territorial da cidade expressa, de forma concreta, as assimetrias presentes na estrutura social.

No que se refere às formas de consumo desse espaço, Lefebvre (2000) argumenta que a produção do espaço não pode ser compreendida apenas a partir de uma dimensão econômica, pois envolve também relações políticas e sociais. Nesse processo, terra e habitação convertem-se em mercadorias submetidas a ciclos de valorização e desvalorização, resultado da articulação entre Estado e mercado na produção da cidade, e essa *aliança* contribui para que as contradições sociais se manifestem de forma particularmente aguda no espaço urbano brasileiro.

Nota-se que os conjuntos habitacionais produzidos pelas COHABs foram frequentemente implantados sem um projeto urbanístico qualificado e, em muitos casos, subordinados à lógica das empreiteiras. A busca pela maximização do aproveitamento das glebas levou à adoção de tipologias repetitivas implantadas em grandes platôs decorrentes de extensos movimentos de terra, gerando significativos impactos ambientais. Os espaços públicos foram relegados às áreas remanescentes do terreno, enquanto a infraestrutura urbana não acompanhou o ritmo de produção das unidades habitacionais (Bonduki, 2014).

Relatos da época evidenciam essas limitações. Reportagem publicada pela Folha de São Paulo em 1982 registrava situações em que conjuntos foram entregues antes mesmo da instalação de energia elétrica. Embora, ao longo do tempo, a infraestrutura urbana tenha sido gradualmente ampliada nesses territórios, esse processo ocorreu de forma lenta e desigual.

Tal situação evidencia que o direito à cidade, entendido como direito à participação na produção da cidade e à apropriação do espaço urbano pelos cidadãos, conforme formulado por Lefebvre (2009) não se concretizou plenamente. Embora a produção estatal de habitação tenha ampliado o acesso à moradia, ela contribuiu para consolidar uma estrutura urbana marcada por profundas desigualdades socioespaciais.

A produção massiva de habitação funcionou, assim, como um importante vetor de reprodução do capital e de expansão urbana, ao mesmo tempo em que reforçou o padrão centro-periferia que até hoje estrutura a urbanização brasileira (Santos, 1999). Nesse modelo, os espaços urbanos tendem a apresentar relativa homogeneidade social em seu interior, mas permanecem fortemente segregados entre si.

Bonduki (2014) observa que a produção de grandes conjuntos em áreas de expansão urbana constituiu uma resposta necessária ao acelerado processo de urbanização do país. Contudo, tal estratégia deveria ter sido articulada a uma política urbana mais ampla e a um planejamento mais equilibrado da expansão das cidades.

O resultado foi a consolidação de grandes conjuntos habitacionais implantados nas periferias urbanas, frequentemente desvinculados de uma concepção urbanística consistente e pouco integrados aos demais usos urbanos. Aspectos relacionados à urbanidade, à habitabilidade e à qualidade arquitetônica ficaram, assim, condicionados às lógicas produtivas do setor da construção civil e à racionalização de custos (Azevedo, 1988). Em termos escalares, trata-se de um processo que configura uma verdadeira produção de cidade por meio da habitação social.

2. A produção de conjuntos habitacionais e suas contradições na perspectiva do Direito à Cidade

No plano internacional, a moradia passou a ser reconhecida como direito no âmbito da Organização das Nações Unidas com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que a inclui entre os elementos do direito a um padrão de vida

adequado. No Brasil, esse reconhecimento ocorreu de forma tardia, com a inclusão da moradia no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que alterou o artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ainda que esse reconhecimento represente um avanço importante no plano jurídico, sua efetivação no território urbano brasileiro permanece marcada por importantes desafios e contradições.

A habitação historicamente se configurou como um bem de troca, cujo acesso permanece limitado e seletivo. Isso ocorre porque grande parte da população vive sob condições socioeconômicas restritivas, enquanto a política habitacional brasileira manteve-se amplamente subordinada às dinâmicas de reprodução do capital. Como observa Bonduki (2014), ao longo de cerca de um século de atuação estatal no setor habitacional, a habitação produzida pelo poder público foi frequentemente concebida mais como alojamento do que como espaço pleno de habitar.

Nesse contexto, configura-se o que Keller (2019) denomina «*precificação dos direitos*», fenômeno no qual direitos formalmente reconhecidos passam a ser acessados predominantemente por meio de mecanismos de mercado. Embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça direitos associados ao direito à cidade, como previsto no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sua efetivação depende da atuação do poder público. Quando essa garantia ocorre predominantemente por meio do mercado, o acesso tende a depender da capacidade individual de pagamento, o que pode resultar, na prática, na própria negação do direito.

Assim, Estado e mercado não se apresentam como esferas antagônicas, mas como instâncias frequentemente articuladas na produção do espaço urbano. A habitação popular, situada nessa interface, passa a operar simultaneamente como política social e como mercadoria, integrando processos mais amplos de produção do espaço e de reprodução do capital. Ainda no século XIX, Marx já analisava a moradia como uma mercadoria de alto valor, cujo acesso tende a permanecer restrito em sociedades organizadas pela lógica da propriedade privada e da acumulação.

Ao longo do século XX, essa lógica se intensifica e se expressa na forma de políticas urbanas e habitacionais que frequentemente se articulam com os processos de valorização do capital. Como argumenta Santos (2017), observa-se um deslocamento progressivo do direito à moradia em favor dos processos de acumulação capitalista, contribuindo para a consolidação de cidades marcadas por profundas desigualdades socioespaciais. Nesse cenário, embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconheça a

moradia como direito fundamental, sua efetiva fruição continua amplamente condicionada à capacidade de pagamento, evidenciando as tensões entre o reconhecimento jurídico do direito e as dinâmicas econômicas que estruturam a produção do espaço urbano.

Quando o acesso à habitação não ocorre pelas vias do mercado, a população de baixa renda passa a depender de políticas públicas de habitação social. Na prática, essas políticas frequentemente resultam na produção de conjuntos habitacionais concebidos mais sob a lógica do alojamento do que sob a perspectiva do habitar. Para Illich (1989), o alojamento constitui um conceito oposto à arte de habitar, pois resulta de uma produção técnica e seriada, realizada sem participação efetiva dos futuros moradores e marcada pela homogeneização espacial.

Esse modelo tende a produzir ambientes padronizados, nos quais o domínio do morador se restringe ao espaço privado da unidade habitacional. Segundo Illich, o alojamento dissolve as esferas comunitárias e produz espaços fragmentados, desprovidos de memória ou continuidade histórica. Assim, o indivíduo alojado não habita plenamente, ele passa a comportar-se como consumidor do espaço que adquire, reforçando a mercantilização do território urbano.

A padronização associada a esse modelo tem raízes na Revolução Industrial e foi amplamente difundida no interior do Movimento Moderno em arquitetura e urbanismo, onde a busca por padrões produtivos esteve vinculada à redução do tempo de construção e à ampliação da rentabilidade dos empreendimentos, frequentemente relegando os projetos arquitetônicos e urbanísticos a uma posição secundária.

Quando associada à periferização urbana, essa lógica reforça o conceito de espoliação urbana formulado por Kowarick (1979), entendido como o conjunto de privações decorrentes da ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, como infraestrutura urbana, transporte e equipamentos públicos.

No caso brasileiro, a implementação do planejamento moderno apresentou particularidades relevantes. Mesmo sob a vigência de regulações urbanísticas, grande parte das cidades expandiu-se à margem da Lei nº 6.766/1979 e das legislações municipais de uso e ocupação do solo. Por esse motivo, observa-se que, nos conjuntos produzidos pela Companhia Metropolitana de Habitação, tanto as unidades habitacionais quanto os espaços coletivos apresentam formas incompletas de urbanidade.

Ao relacionar o conceito de habitar com o espaço urbano, Cacciari (2010) argumenta que uma cidade deve ser habitada, mas isso só é possível quando ela se dispõe a oferecer lugares. O lugar, nesse sentido, corresponde ao espaço da pausa, do lazer, do recolhimento, do encontro e do descanso. Sem esses lugares, torna-se impossível habitar plenamente a cidade. Essa reflexão conduz à problematização do espaço público contemporâneo, frequentemente reduzido a meros espaços de circulação.

Nos conjuntos habitacionais, os espaços públicos destinados ao lazer e à promoção da urbanidade estão previstos nos projetos arquitetônicos e urbanísticos. Contudo, muitos deles não são implantados simultaneamente à construção das moradias, evidenciando que os programas habitacionais frequentemente tratam a provisão de moradia de forma dissociada da oferta de equipamentos e serviços urbanos essenciais ao funcionamento da vida cotidiana. Trata-se do que se pode denominar de «*divórcio entre projeto e prática*».

Ferraresi (2010) observa que o lazer frequentemente é tratado como atividade secundária, reduzido a mecanismo de recomposição da força de trabalho. No entanto, o autor também defende que o lazer constitui um direito social fundamental, indispensável ao desenvolvimento humano e à garantia de uma vida plena. Nesse contexto, é possível destacar a degradação ou mesmo a ausência de espaços de lazer e convivência nos conjuntos habitacionais das COHABs, o que acaba por limitar o exercício desse direito por parte de seus moradores.

Essa situação evidencia a omissão recorrente do poder público na efetivação dos direitos sociais, apesar de seu reconhecimento constitucional. Embora o artigo 5º da Constituição assegure igualdade perante a lei, a realidade dos conjuntos habitacionais revela profundas desigualdades espaciais e sociais que se contrapõem ao princípio constitucional da igualdade.

No caso de São Paulo, a produção de conjuntos habitacionais pela COHAB-SP funcionou simultaneamente como instrumento de estímulo à construção civil e de legitimação política do regime militar. Contudo, a infraestrutura urbana frequentemente não acompanhou o ritmo de produção das unidades habitacionais. Reportagem publicada pela Folha de São Paulo em 1982 relatava situações em que apartamentos foram entregues antes mesmo da instalação de energia elétrica. Com o passar do tempo, parte da infraestrutura foi gradualmente implantada, reduzindo parcialmente as desigualdades entre áreas centrais e periféricas. Ainda assim, esse processo ocorreu de forma lenta e desigual.

Nesse contexto, a lógica da produção habitacional social no Brasil revela-se incapaz de responder às múltiplas demandas decorrentes de um processo de urbanização historicamente marcado pela exclusão. Tal dinâmica impede que amplos segmentos da população tenham acesso pleno às potencialidades da vida urbana, reforçando padrões de segregação socioespacial na estrutura das cidades.

Tal dinâmica aproxima-se da interpretação de Engels (2021), para quem a escassez de moradia não constitui fenômeno acidental, mas resultado estrutural da sociedade capitalista.

Por fim, observa-se uma contradição simbólica: embora a palavra «*conjunto*» remeta à ideia de convivência e agrupamento social, a realidade espacial desses empreendimentos frequentemente revela processos de fragmentação, desigualdade e desintegração socioespacial.

3. Urbanidade e desintegração nos conjuntos habitacionais

Para compreender o processo de desintegração dos conjuntos habitacionais, parte-se do conceito de integração, entendido como a articulação estrutural entre diferentes atores sociais e o ambiente construído. Tal integração pressupõe a construção de espaços mais equilibrados, embora sua concretização seja desafiadora em cidades marcadas por profundas desigualdades socioespaciais, como é o caso das cidades brasileiras (CAVALINI-Lendimuth, 2023).

Nesse contexto, a desintegração pode ser compreendida como o oposto da urbanidade. Enquanto a urbanidade promove a integração entre sujeitos e se manifesta na pluralidade dos lugares [possível apenas pela presença e interação entre pessoas], a desintegração associa-se a processos de degradação e segregação socioespacial.

Essa relação pode ser observada na clássica oposição entre centro e periferia. Nas metrópoles brasileiras, centros urbanos consolidados concentram infraestrutura, comércio e serviços, enquanto áreas periféricas apresentam menor urbanização e integração à dinâmica urbana. Esses espaços, muitas vezes ocupados por grandes conjuntos habitacionais, concentram milhares de moradores em extensos agrupamentos edificados (Prado, 2014). Tal configuração resulta em uma cidade desigual.

Embora esses empreendimentos sejam produzidos de forma formal [com projetos técnicos, observância da legislação urbanística e acesso a financiamento], após sua ocupação oferecem aos moradores níveis inferiores de infraestrutura, serviços, transporte e espaços de sociabilidade quando comparados às áreas centrais ou aos loteamentos fechados das camadas mais favorecidas.

Dessa lógica decorre uma condição de injustiça espacial que incide de forma particular sobre as periferias urbanas. A transformação desse quadro depende, em grande medida, da ampliação das possibilidades de participação dos habitantes nos processos de produção e gestão do espaço urbano. Nesse contexto, o direito à cidade relaciona-se diretamente à participação efetiva da população nas decisões que orientam a organização da cidade, dimensão na qual os movimentos sociais têm historicamente desempenhado papel relevante, especialmente nas lutas que buscaram conferir reconhecimento institucional e jurídico a essas demandas.

Conforme observa Ferreira (2020) o marco legislativo relacionado à redefinição do processo social de produção do espaço urbano resulta de intensas mobilizações e lutas sociais ocorridas no período de redemocratização do país, responsáveis por conferir dimensão jurídica ao direito à cidade. Esse movimento ampliou a participação de novos atores nos processos decisórios relacionados à política urbana, ultrapassando a atuação exclusiva do Estado e contribuindo para o fortalecimento da cidadania.

Entretanto, a possibilidade de produzir habitação social em áreas centrais frequentemente enfrenta resistências baseadas em argumentos como o alto custo da terra ou o temor de desvalorização imobiliária. Historicamente, contudo, sempre existiu forte demanda popular por moradia nessas áreas. Ainda assim, a produção habitacional pública, especialmente desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), privilegiou localizações periféricas, contribuindo para a expansão urbana e para o aumento dos custos da cidade (Bonduki, 2000).

Entende-se que a implantação de habitação social em áreas centrais poderia democratizar o acesso da população de baixa renda à infraestrutura, aos serviços e às oportunidades oferecidas pela cidade consolidada.

No interior da cidade capitalista [base teórica desta análise], a urbanidade encontra-se em permanente tensão com processos de desintegração. Esse fenômeno manifesta-se tanto no espaço físico quanto nas relações sociais, produzindo exclusão e marginalização.

Conforme observa Netto (2012), tais processos são agravados pela diferenciação social e pela funcionalidade que os grupos excluídos assumem na reprodução do próprio sistema que os marginaliza.

A urbanidade, por sua vez, emerge da vida cotidiana e das experiências produzidas no espaço urbano. Trata-se simultaneamente de espaço e experiência, vinculada à solidariedade, ao pertencimento e à formação de espaços de sociabilidade. Ela se constrói a partir da diversidade [entendida como síntese do heterogêneo] conceito mobilizado por Paul Ricoeur (1985) ao discutir processos de mediação entre diferenças.

Nesse contexto, a sociabilidade corresponde à convergência de processos individuais que se realizam coletivamente. Para Sennett (2018), trata-se de uma forma de fraternidade limitada entre indivíduos que realizam uma tarefa compartilhada, configurando um processo dialógico que não elimina diferenças, mas permite conviver com elas.

Em perspectiva semelhante, Alberti (1998) sugere que a urbanidade pode ser compreendida como a sensação de "sentir-se em casa" na cidade, concebida como uma grande casa coletiva.

CAVALINI-Lendimuth (2023) acrescenta que a urbanidade se constrói na relação entre o corpo, os edifícios e os lugares. Assim, ela não é exclusivamente material nem comportamental, mas resulta da interação entre pessoas e espaço. Dessa forma, não existem formas absolutas de urbanidade ou desurbanidade, mas diferentes graus que variam conforme contextos, lugares e experiências.

Nessa perspectiva, a urbanidade realiza-se plenamente no ato de habitar, entendido como a vivência e participação nas múltiplas dimensões da vida urbana. Quando o acesso à moradia ocorre dissociado das condições que estruturam a vida urbana [diversidade de usos, serviços, encontros e sociabilidades], o habitar tende a reduzir-se à mera ocupação do espaço residencial, comprometendo a própria possibilidade de produção da urbanidade.

4. Dicotomia entre centro e periferia: Os casos "José Bonifácio" e "Brás IX"

Para ilustrar a discussão desenvolvida neste trabalho, foram analisados os conjuntos habitacionais "José Bonifácio" e "Brás IX", ambos produzidos pela COHAB-SP em diferentes regiões da cidade.

A investigação baseou-se na análise dos processos administrativos de elaboração dos projetos e na observação *in loco* dos usos sociais dos espaços, buscando interpretar as experiências cotidianas produzidas no lugar e suas relações com os moradores. A abordagem baseou-se no método fenomenológico-hermenêutico de Paul Ricoeur (1990, 2002), que privilegia a interpretação das práticas sociais e das experiências vividas no espaço.

O Conjunto Habitacional José Bonifácio – Itaquera II/III, localizado na zona leste da cidade a cerca de 22,8 km do marco zero urbano, expressa a lógica periférica da produção habitacional em larga escala adotada pela COHAB. Implantado no início da década de 1980, foi considerado à época o maior conjunto habitacional do país. O distrito de Itaquera, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apresenta elevada densidade populacional e significativos índices de vulnerabilidade social, contexto que evidencia a inserção do empreendimento em áreas periféricas da metrópole.

Produzido para atender aproximadamente 76 mil famílias, o conjunto é frequentemente caracterizado como um produto inacabado. Conforme observa Negrelos (2021), pressões institucionais, prazos reduzidos e limitações técnicas comprometeram os processos de projeto e construção, contribuindo para o surgimento precoce de processos de degradação física e urbana.

Após mais de quatro décadas de ocupação, o conjunto apresenta múltiplas formas de apropriação social do espaço. Áreas originalmente destinadas a equipamentos públicos [nunca implementados] passaram a abrigar atividades comerciais e garagens informais que, embora irregulares, respondem às demandas cotidianas dos moradores. À luz das reflexões de Jacobs (2011) e Gehl (2015), tais atividades também contribuem para a vitalidade do espaço público ao favorecer a presença contínua de pessoas e formas de vigilância informal.

A experiência de morar permanece, contudo, fortemente vinculada ao padrão periférico de urbanização, associado à degradação arquitetônica e à simplificação do ideário modernista presente na produção habitacional estatal do período militar. O espaço coletivo resulta da interação entre investimentos públicos incompletos e processos de apropriação privada ao longo do tempo. A posterior transferência da propriedade estatal para proprietários individuais reforça dinâmicas mais restritivas de uso e convivência, contribuindo para a fragmentação da experiência coletiva e para o enfraquecimento das condições de urbanidade.

Em contraste, o conjunto habitacional Brás IX, também produzido pela COHAB-SP, foi implantado no período de redemocratização do país em área central consolidada, a aproximadamente 2,1 km do marco zero da cidade. Nesse caso, os espaços de sociabilidade previstos no projeto foram efetivamente implementados e a localização garante acesso imediato a comércio, serviços, oportunidades de trabalho, equipamentos culturais e transporte público.

A comparação entre os dois casos evidencia as desigualdades socioespaciais produzidas no interior da metrópole. Enquanto o conjunto José Bonifácio materializa a lógica periférica da produção habitacional em larga escala, o conjunto Brás IX demonstra como a inserção em áreas centrais amplia significativamente o acesso à infraestrutura urbana e às oportunidades proporcionadas pela cidade consolidada. Os casos analisados revelam, portanto, as assimetrias estruturais entre centro e periferia que caracterizam a produção do espaço urbano brasileiro.

5. Considerações Finais

Diante do exposto, este artigo permite inferir que a produção de conjuntos habitacionais populares periféricos, tanto no que se refere ao desenho urbanístico quanto às próprias unidades habitacionais, pode ser compreendida como um produto inacabado. Tal condição decorre, em grande medida, da pressão exercida pelo poder público durante a execução dos empreendimentos, associada às limitações técnicas, prazos reduzidos e fragilidades nos processos de projeto e construção. Como resultado, esses conjuntos apresentam vulnerabilidades tanto em sua configuração física quanto em sua inserção urbana, evidenciadas pela insuficiência de equipamentos e serviços e pela limitada integração com a dinâmica mais ampla da cidade.

Em síntese, a produção desses conjuntos garante formalmente o direito à habitação [no que diz respeito ao suprimento da demanda habitacional], mas tem sido historicamente utilizada como mecanismo de manutenção de acesso ao poder político. Trata-se de uma produção frequentemente insuficiente para assegurar o pleno exercício do direito à cidade, configurando aquilo que pode ser compreendido como um «*fracasso exitoso*»: fracasso do ponto de vista da qualidade urbana e da inclusão socioespacial, mas exitoso na reprodução de determinadas estruturas de poder.

Nesse sentido, a produção do espaço urbano revela um conjunto de contradições estruturais. Arquitetos e Urbanistas frequentemente atuam na organização da cidade a partir de fragmentos de uma realidade social previamente constituída, enquanto os agentes do mercado imobiliário tendem a conceber o espaço urbano como mercadoria orientada pela lógica da valorização econômica. Nesse processo, não se comercializa apenas o solo urbano ou a unidade habitacional, mas também determinados modos de vida e formas de sociabilidade que, em muitos casos, se mostram dissociados das condições concretas de vida dos moradores.

Enquanto a urbanidade e a qualidade urbana tendem a concentrar-se nas áreas destinadas às camadas de maior renda, à população de baixa renda são frequentemente destinadas porções do território caracterizadas por baixos níveis de urbanização, moradias padronizadas produzidas em larga escala e múltiplos problemas físicos e sociais associados à fragmentação territorial produzida pelos conjuntos habitacionais.

Dessa forma, embora a produção habitacional represente uma garantia formal do direito à moradia, ela não tem sido suficiente para assegurar o pleno direito à cidade, reproduzindo desigualdades socioespaciais que continuam a estruturar o processo de urbanização brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Leon Battista. *On the Art of Building in Ten Books*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, p. 107-119, out.- dez. 1988.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. (1982). *Habitação e poder.* Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

AYMONINO, C. (1973). *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna.* Barcelona: Gustavo Gili.

BOLAFFI, Gabriel. (1982). *Habitação e Urbanismo:* O problema e o falso problema. In: Maricato, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Omeg, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana/* Nabil Bonduki – São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BONDUKI, Nabil. (2014). *Os pioneiros da habitação social no Brasil:* cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP: SESC, Volume 1.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 6.766* de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257/2001). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 16 out. 2024.

CACCIARI, Massimo. *La città.* Genova: Costa & Nolan, 2004.

CAVALINI-Lendimuth, Juliana. *Habitar Grandes Conjuntos:* em busca da urbanidade na produção da COHAB-SP de 1965 a 1992. Tese (Doutorado). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2023.

DAMIANI, Amélia Luisa. (1993). *A cidade (des)ordenada:* concepção e cotidiano do conjunto habitacional Itaquera I. Tese (doutorado), São Paulo: FFLCH/USP.

ENGELS, Friedrich. *The Housing Question*. New York: International Publishers, 2021.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. *O direito ao lazer da pessoa portadora de necessidades especiais na Constituição Federal.* São Paulo: Porto de Ideias, 2010.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. *A ressignificação do Direito à Cidade a partir dos Direitos Humanos:* As smart cities como um espaço para garantir a qualidade de vida das pessoas com deficiência. Blumenau/SC: Editora Dom Modesto, 2021.

FERREIRA, Antônio Rafael Marchezan. Os movimentos sociais como fontes do direito urbanístico na ordem jurídica plural contemporânea. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (coord.). *Direito Urbanístico*: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GEHL, Jean [1936]. *Cidades Para Pessoas.* Tradução Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ILLICH, I. [1985]. *La Reivindicación de la Casa.* Alternativas II, ed. Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989.

Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities: 50th Anniversary Edition*. New York: Random House, 2011.

KELLER, Rene José. Economia Política: Direito estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. *In*: BELLO, Enzo; Keller, Rene José (org). *Curso de direito à cidade:* teoria e prática. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville.* Paris: Éditions Anthropos / Économica, 2009.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace.* 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MARICATO, Ermínia. (1987). *Política Habitacional no Regime Militar.* Do milagre brasileiro à crise econômica. Editora Vozes Ltda. Petrópolis.

MARX, Karl. *O capital:* Crítica da economia política [1867-1894] v.1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política.* 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

NEGRELOS, Eulalia P. (2014). *Recentes políticas habitacionais no Brasil.* Habitação e cidade: pós-graduação da escola da cidade, vol. 5. Tradução. São Paulo: Editora da Cidade.

NEGRELOS, Eulalia P. *Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980.* A forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno. São Carlos: IAU-USP, 2021. Tese de Livre Docência.

NETTO, Vinicius, M. A urbanidade como devir do urbano. In: *Urbanidades.* Rio de Janeiro, Folio Digital: Letra e Imagem, 2012.

PRADO, André Luiz. *Ao fim da cidade:* Conjuntos habitacionais nas bordas urbanas. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte / MG, 2014.

RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias.* Organização, tradução e apresentação de Hilton Japiassu. Rio de Janeiro, F. Alves, 1990.

RICOEUR, Paul. Arquitectura y narratividad. En: *Arquitectonics.* Arquitectura y Hermenéutica. n. 4. Barcelona. 2002.

RICOEUR, Paul. *Temps et récit.* Tome III. Paris: Éditions du Seuil, 1985.

SENNETT, Richard. *Building and Dwelling: Ethics for the City*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil:* 1964/1998. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SANTOS, Danilo Brich. *O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto / SP.* Dissertação (Mestrado). IAUUSP-São Carlos, 2017.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO CIVIL PORTUGUÊS: DESAFIOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL E DA TUTELA DOS DIREITOS DE PERSONALIDADE NA ERA DIGITAL

Artificial intelligence and portuguese civil law: challenges of civil liability and personality rights protection in the digital era

Ana Sofia de Sá Pereira

Universidade Católica Portuguesa

DOI: https://doi.org/10.62140/ASSP665295610

Sumário: 1. Introdução; 2. O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial e o ordenamento jurídico português; 3. A responsabilidade civil extracontratual e os sistemas de IA no direito português; 4. A responsabilidade objetiva e a analogia com atividades perigosas; 5. As propostas de diretivas europeias e a futura transposição para o direito português; 6. Inteligência artificial e tutela dos direitos de personalidade; 7. Inteligência artificial e relações contratuais; 8. Considerações finais; Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo analisa os desafios que a inteligência artificial (IA) coloca ao direito civil português, com particular destaque para a responsabilidade civil e a tutela dos direitos de personalidade. Parte-se da constatação que o quadro normativo do Código Civil de 1966, pensado para relações jurídicas entre pessoas singulares e coletivas, enfrenta dificuldades em lidar com danos causados por sistemas dotados de autonomia de decisão. Examina-se o regime geral da responsabilidade civil extracontratual (artigo 483.º do Código Civil) e discute-se a viabilidade da aplicação analógica de institutos desse diploma como a responsabilidade do comitente (artigo 500.º), a responsabilidade por atividades perigosas (artigo 493.º, n.º 2) e a responsabilidade pelo risco (artigos 499.º a 510.º). Analisa-se igualmente o impacto do Regulamento (UE) 2024/1689 (AI Act), a Diretiva (UE) 2024/2853 sobre responsabilidade por produtos defeituosos, e a legislação portuguesa em matéria de proteção de dados (RGPD e Lei n.º 58/2019). Aborda-se ainda o domínio contratual, com especial referência às implicações da contratação por agentes eletrónicos e à tutela dos direitos de personalidade em face da proliferação de sistemas de IA geradores de conteúdos sintéticos. O estudo conclui que o ordenamento jurídico português necessita de adaptações legislativas para garantir a tutela efetiva dos lesados e a segurança jurídica num contexto de crescente utilização de sistemas de IA, sem comprometer a inovação tecnológica.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Direito Civil Português; Responsabilidade Civil; Direitos de Personalidade; Regulamento (UE) 2024/1689.

Abstract: This article examines the challenges that artificial intelligence (AI) poses to Portuguese civil law, with a particular focus on civil liability and the protection of personality rights. It departs from the observation that the normative framework of the 1966 Civil Code, designed for legal relationships between natural and legal persons, faces difficulties in dealing

with damages caused by systems endowed with decisional autonomy. The general regime of non-contractual civil liability (Article 483 of the Civil Code) is examined, and the feasibility of the analogical application of institutes such as the principal's liability (Article 500), liability for dangerous activities (Article 493(2)), and strict liability (Articles 499 to 510) is discussed. The impact of Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products, and Portuguese data protection legislation (GDPR and Law No. 58/2019) are also analysed. The article further addresses the contractual domain, with particular reference to the legal implications of contracting through electronic agents, as well as the protection of personality rights against AI-generated synthetic content. The study concludes that the Portuguese legal system requires legislative adaptations, including algorithmic transparency obligations and mandatory insurance schemes, to ensure effective protection of injured parties and legal certainty in the context of increasing use of AI systems, without compromising technological innovation.

Keywords: Artificial Intelligence; Portuguese Civil Law; Civil Liability; Personality Rights; Regulation (EU) 2024/1689.

1. Introdução

A inteligência artificial (IA) constitui, na atualidade, uma das mais significativas transformações tecnológicas com incidência no universo jurídico. A sua crescente utilização em setores tão distintos como a saúde, as finanças, os transportes e a própria administração da justiça levanta interrogações fundamentais sobre a adequação dos instrumentos de direito civil para lidar com as novas realidades emergentes. O Regulamento (UE) 2024/1689, comummente designado por AI Act, entrou em vigor a 1 de agosto de 2024, representando o primeiro quadro jurídico abrangente a nível mundial sobre a matéria.[1]

No contexto português, o Código Civil de 1966, não obstante a sua reconhecida qualidade técnica e dogmática, foi concebido para regular relações jurídicas protagonizadas por sujeitos humanos ou por pessoas coletivas dotadas de órgãos compostos por pessoas físicas. Os sistemas de IA, enquanto agentes dotados de diferentes graus de autonomia, não se enquadram facilmente nas categorias tradicionais do direito civil, o que suscita dificuldades quanto à imputação de responsabilidade civil, à tutela dos direitos de personalidade e à formação de relações contratuais.[2]

O presente estudo tem por objetivo analisar os principais desafios que a IA coloca ao direito civil português, identificando as normas aplicáveis, as lacunas existentes e as possíveis vias de adaptação legislativa. A metodologia adotada é de natureza documental,

[1]O Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial), publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 12 de julho de 2024, entrou em vigor a 1 de agosto de 2024.
[2]ANTUNES, Henrique Sousa. "Inteligência Artificial e Responsabilidade Civil: Enquadramento", in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 1, 2019, pp. 139-166.

apoiando-se na análise da doutrina nacional e comparada, na jurisprudência dos tribunais portugueses (incluindo o Supremo Tribunal de Justiça) e, eventualmente, em dados comparativos, sem prejuízo do recurso sistemático ao quadro dogmático do Código Civil português e da legislação europeia relevante.

2. O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial e o ordenamento jurídico português

O Regulamento (UE) 2024/1689, com os seus 113 artigos e 13 anexos, estabelece um sistema regulatório baseado no risco, classificando os sistemas de IA em quatro níveis: risco inaceitável, risco elevado, risco limitado e risco mínimo. As práticas de IA proibidas e as obrigações de literacia em IA tornaram-se aplicáveis a partir de 2 de fevereiro de 2025, enquanto a plena aplicabilidade do regulamento está prevista para 2 de agosto de 2026.

Sendo diretamente aplicável em Portugal, o AI Act não necessita de transposição, mas exige uma articulação com o ordenamento jurídico interno, designadamente no âmbito do direito civil. A designação da ANACOM como autoridade principal para a supervisão do AI Act em Portugal, em setembro de 2025,e a aprovação da Agenda Nacional de Inteligência Artificial em janeiro de 2026 constituem marcos relevantes neste processo de adaptação institucional.[3]

Contudo, o AI Act não regula diretamente a responsabilidade civil pelos danos causados por sistemas de IA, deixando essa matéria para os ordenamentos nacionais e para os instrumentos europeus de responsabilidade civil que, entretanto, foram sendo desenvolvidos. Esta circunstância reforça a importância de se analisar a aptidão do direito civil português para responder aos novos desafios.

3. A responsabilidade civil extracontratual e os sistemas de IA no direito português

O regime geral da responsabilidade civil extracontratual, consagrado no artigo 483.º, n.º 1, do Código Civil, assenta em cinco pressupostos clássicos: facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade.[4] A doutrina portuguesa, na esteira de Antunes Varela e

[3]A ANACOM foi designada, a 19 de setembro de 2025, como autoridade principal para a supervisão do AI Act em Portugal. A Agenda Nacional de Inteligência Artificial foi aprovada a 8 de janeiro de 2026.
[4]Cf. artigo 483.º, n.º 1, do Código Civil português (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro).

Menezes Leitão, tem sublinhado a centralidade da culpa como critério de imputação, exigindo-se que o agente tenha agido com dolo ou mera negligência.[5]

Ora, a aplicação deste regime aos sistemas de IA suscita dificuldades consideráveis. Em primeiro lugar, a ausência de consciência e vontade nos agentes artificiais impossibilita a formulação de um juízo de culpa nos termos tradicionais. Em segundo lugar, a opacidade dos processos de decisão dos sistemas de IA (o denominado "efeito caixa-negra") torna particularmente difícil a demonstração do nexo de causalidade entre uma determinada conduta e o dano verificado.[6]

Neste quadro, a doutrina tem discutido a possibilidade de recorrer ao instituto da responsabilidade do comitente pelos atos do comissário, previsto no artigo 500.º do Código Civil. Segundo esta construção, o utilizador ou o programador do sistema de IA seria equiparado ao comitente, respondendo pelos danos causados pelo agente artificial como se de um comissário se tratasse.[7] No entanto, a relação de comissão pressupõe uma direção e um controlo efetivos sobre o comissário, característica que nem sempre se verifica nos sistemas de IA autónomos, cuja aprendizagem automática (*machine learning*) lhes permite tomar decisões não inteiramente previsíveis pelo seu criador.[8]

4. A responsabilidade objetiva e a analogia com atividades perigosas

Uma via alternativa para a imputação de responsabilidade pelos danos causados por sistemas de IA reside no recurso aos regimes de responsabilidade objetiva previstos no Código Civil. O artigo 509.º, relativo à responsabilidade por danos causados por instalações de energia elétrica ou gás, constitui um dos exemplos mais relevantes de responsabilidade pelo risco no ordenamento português.[9]

A questão central reside em saber se os sistemas de IA podem ser considerados, por analogia, como fontes de risco equiparáveis àquelas previstas nos artigos 499.º a 510.º do Código Civil. Sinde Monteiro, num estudo clássico sobre a responsabilidade civil, defendeu

[5]LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. Direito das Obrigações, Volume I - Introdução. Da Constituição das Obrigações. 17.ª ed. Coimbra: Almedina, 2025, pp. 291 e ss.
[6]VARELA, João de Matos Antunes. Das Obrigações em Geral, Volume I. 10.ª ed. (reimp.) rev. e actualiz. Coimbra: Almedina, 2000 (reimpressão 2011), p. 632.
[7]Cf. artigos 500.º e 800.º do Código Civil português.
[8]CORDEIRO, António Menezes. Tratado de Direito Civil, Volume VIII - Direito das Obrigações. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 432 e ss.
[9]Cf. artigo 509.º do Código Civil português, relativo a danos causados por instalações de energia elétrica ou gás.

a necessidade de alargar os casos de responsabilidade objetiva a novas fontes de perigo criadas pelo progresso tecnológico.[10]

Acresce que o artigo 493.º, n.º 2, do Código Civil estabelece uma presunção de culpa para quem causar danos a outrem no exercício de uma atividade perigosa pela sua própria natureza ou pela natureza dos meios utilizados. A utilização de sistemas de IA em contextos críticos (como a condução autónoma, a medicina ou a tomada de decisões financeiras) poderia, em tese, ser qualificada como atividade perigosa, beneficiando o lesado da inversão do ónus da prova.[11]

Não obstante, o carácter taxativo que parte da doutrina atribui à enumeração dos casos de responsabilidade pelo risco no Código Civil torna esta construção dogmaticamente controvertida. Recorde-se que Pinto Monteiro, ao abordar as cláusulas limitativas de responsabilidade à luz da jurisprudência portuguesa, sublinha que o artigo 809.º do Código Civil considera inválidas as estipulações que excluam a responsabilidade por dolo ou culpa grave, o que revela uma posição legal de tutela reforçada do lesado que deve igualmente informar o regime de imputação nos sistemas de IA.[12] Mafalda Miranda Barbosa, em análise recente, após considerar as dificuldades dos modelos tradicionais, sugere que muitas das características da IA (conectividade, autonomia e vulnerabilidade à cibersegurança) justificariam uma abordagem mais ampla da responsabilidade objetiva, que não a restrinja apenas aos sistemas de alto risco.[13] Por sua vez, Almeida Costa e Menezes Cordeiro, na análise das cláusulas contratuais gerais, fornecem uma base teórica útil para compreender os limites da autonomia privada no contexto da utilização de mecanismos de IA, reforçando a ideia de que cláusulas destinadas a excluir responsabilidade por atos de sistemas autónomos não podem contrariar a ordem pública nem os princípios de boa-fé.[14] Uma intervenção legislativa expressa afigura-se, por isso, desejável para suprir a atual insuficiência normativa.

[10]MONTEIRO, Jorge Ferreira Sinde. Estudos sobre a Responsabilidade Civil. Coimbra: Almedina, 1983, pp. 464 e ss.
[11]Cf. artigo 493.º, n.º 2, do Código Civil português, que consagra a presunção de culpa para quem causar danos a outrem no exercício de uma atividade perigosa.
[12]MONTEIRO, António Pinto. "As cláusulas limitativas e de exclusão de responsabilidade sob o olhar da jurisprudência portuguesa recente", in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra Editora, Ano 138.º, Maio-Junho de 2009, n.º 3956, pp. 257-294.
[13]BARBOSA, Mafalda Miranda. "O futuro da responsabilidade civil desafiada pela inteligência artificial: as dificuldades dos modelos tradicionais e caminhos de solução", in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 3, 2021, pp. 295 e ss.
[14]ALMEIDA COSTA, Mário Júlio; MENEZES CORDEIRO, António. Cláusulas Contratuais Gerais - Anotação ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro. Coimbra: Almedina, 1986.

5. As propostas de diretivas europeias e a futura transposição para o direito português

Em 28 de setembro de 2022, a Comissão Europeia apresentou duas propostas de diretivas complementares ao AI Act. A primeira, a proposta de Diretiva relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (AI Liability Directive), visava facilitar o acesso dos lesados à prova e reduzir o ónus probatório nas ações de indemnização fundadas em culpa, introduzindo uma presunção de causalidade quando o lesado demonstrasse que determinada parte não cumpriu um dever de diligência relevante. Sucede, porém, que a Comissão Europeia retirou formalmente esta proposta (COM(2022) 496 final) no início de 2025, abandonando, pelo menos temporariamente, a intenção de criar uma diretiva específica para a responsabilidade civil extracontratual da IA, o que reforça a urgência de adaptação dos ordenamentos nacionais.[15]

A segunda iniciativa europeia, relativa à responsabilidade decorrente de produtos defeituosos, já foi aprovada e publicada: trata-se da Diretiva (UE) 2024/2853 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, que revogou efetivamente a Diretiva 85/374/CEE, alargando o conceito de produto para abranger os sistemas de IA e os seus componentes digitais, e ampliando o leque de sujeitos responsabilizáveis para incluir não apenas os produtores, mas também outros operadores económicos da cadeia de valor.[16]

A transposição destas diretivas para o ordenamento português exigirá uma articulação cuidadosa com o regime do Código Civil e com o Decreto-Lei n.º 383/89, de 6 de novembro, que atualmente regula a responsabilidade do produtor em Portugal. Ana Rita Maia, em estudo dedicado à responsabilidade civil na era da IA, sublinha a necessidade de o legislador português adotar soluções que equilibrem a proteção dos lesados com a promoção da inovação.[17]

6. Inteligência artificial e tutela dos direitos de personalidade

A utilização de sistemas de IA levanta questões particularmente sensíveis no domínio dos direitos de personalidade, consagrados nos artigos 70.º e seguintes do Código Civil. A

[15]Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (COM(2022) 496 final), de 28 de setembro de 2022, formalmente retirada pela Comissão Europeia em 2025.
[16]Diretiva (UE) 2024/2853 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à responsabilidade decorrente de produtos defeituosos, que revogou a Diretiva 85/374/CEE (resultante da proposta COM(2022) 495 final).
[17]MAIA, Ana Rita. "A responsabilidade civil na era da Inteligência Artificial - qual o caminho?", in Julgar Online, maio de 2021.

criação de perfis de utilizadores, a geração de imagens sintéticas (*deepfakes*), a monitorização automatizada de comportamentos e as decisões algorítmicas com impacto na esfera pessoal são exemplos de práticas que podem conflituar com o direito à reserva da intimidade da vida privada, o direito à imagem e o direito ao bom nome.[18]

No plano constitucional, o artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito à identidade pessoal, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação. A doutrina constitucional, designadamente Gomes Canotilho e Vital Moreira, tem sublinhado que estes direitos impõem ao Estado deveres de proteção que se estendem também às ameaças decorrentes da utilização de novas tecnologias.[19]

O artigo 22.º do RGPD, complementado pela Lei n.º 58/2019, consagra o direito do titular dos dados a não ficar sujeito a uma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos significativos na sua esfera jurídica.[20] A implementação desta garantia no contexto português tem sido assegurada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), embora na jurisprudência nacional ainda não se tenha enfrentado, frontalmente, casos de violação de direitos de personalidade por sistemas de IA.[21]

7. Inteligência artificial e relações contratuais

No domínio contratual, a utilização de sistemas de IA para a negociação, a celebração e a execução de contratos suscita questões relativas à formação da vontade e à vinculação jurídica. O princípio da liberdade contratual, consagrado no artigo 405.º do Código Civil, pressupõe a existência de uma vontade livre e esclarecida, que dificilmente pode ser atribuída a um agente artificial.[22]

A doutrina civilista portuguesa, na esteira de Mota Pinto, tem sublinhado que o negócio jurídico se funda na autonomia privada enquanto manifestação da liberdade de autodeterminação das pessoas.[23] Quando um sistema de IA celebra um contrato em nome

[18]Cf. artigos 70.º e ss. do Código Civil português, relativos aos direitos de personalidade.
[19]CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I. 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 26.º.
[20]Cf. artigo 22.º do Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), que consagra o direito do titular dos dados a não ficar sujeito a uma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado.
[21]Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do RGPD.
[22]Cf. artigos 405.º e 406.º do Código Civil português, relativos à liberdade contratual.
[23]PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 4.ª ed. por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 551 e ss.

de uma pessoa, a questão que se coloca é a de saber se essa atuação pode ser juridicamente imputada ao titular do sistema, por aplicação analógica das regras da representação voluntária (artigos 262.º e seguintes do Código Civil) ou do mandato (artigos 1157.º e seguintes). Neste contexto, afigura-se particularmente relevante a perspetiva de Paulo Mota Pinto no que respeita à declaração tácita e ao comportamento concludente em ambientes digitais: a conduta do titular do sistema de IA, ao colocá-lo em circulação e habilitá-lo a celebrar atos jurídicos, pode ser interpretada, à luz do artigo 217.º do Código Civil, como uma declaração de vontade implícita vinculativa.

Estas questões assumem particular relevância no contexto dos contratos eletrónicos e dos contratos celebrados por agentes eletrónicos, em que a intervenção humana é mínima ou inexistente. Brandão Proença, ao tratar do incumprimento das obrigações, sublinha que a imputação dos efeitos do não cumprimento pressupõe, em regra, um sujeito sobre quem recaia o dever de prestar e a inerente censurabilidade da sua conduta.[24] Transposto este ensinamento para o domínio dos sistemas de IA, percebe-se que a ausência de um sujeito humano diretamente interveniente na execução contratual suscita interrogações que os quadros dogmáticos tradicionais ainda não respondem de forma cabal. A necessidade de garantir a proteção do consumidor e a segurança das transações comerciais impõe a definição de critérios claros de imputação dos atos praticados por sistemas de IA no âmbito contratual, matéria que a jurisprudência portuguesa começa timidamente a enfrentar, sendo de destacar, neste domínio, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de janeiro de 2018 (Proc. 534/15.2T8VCT.G1.S1)[25], que estabelece que são absolutamente proibidas e nulas as cláusulas que prevejam uma exclusão ou limitação da responsabilidade que desautorize ou esvazie a garantia de proteção do risco que o contrato visa assegurar, por violação do princípio da boa-fé, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10 de dezembro de 2023 (Proc. 2749/19.5T8PTM.L1-6), que reitera a nulidade das cláusulas contratuais gerais que contrariem a boa-fé, enfatizando a necessidade de ponderar a confiança suscitada nas partes e o objetivo negocial, considerando nulas as cláusulas que esvaziam o objeto do contrato[26].n Finalmente, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 153/90 (Proc. 340/87), que julga inconstitucional a norma que não permite, em caso algum, o ressarcimento de lucros

[24]PROENÇA, José Carlos Brandão. Lições de Cumprimento e Não Cumprimento das Obrigações. Coimbra: Coimbra Editora, 2023.

[25] Disponível em ttps://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/dd792e37fb67aa4d8025822000586ba6?OpenDocument, consultado pela última vez em 14.03.2026 [22:45].

[26] Disponível em https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/7598d23d8924897780258a51004ad076?OpenDocumentconsultado, pela última vez em 14.03.2026 [22:51].

cessantes sofridos por utentes de serviços públicos, abordando os limites da exclusão de responsabilidade civil[27].

8. Considerações finais

A análise empreendida ao longo do presente estudo permite concluir que o direito civil português, não obstante a flexibilidade das suas cláusulas gerais, enfrenta lacunas significativas na regulação dos danos causados por sistemas de inteligência artificial. O regime da responsabilidade civil subjetiva, ancorado no pressuposto da culpa, revela-se inadequado para lidar com agentes autónomos cuja conduta não decorre de uma vontade humana direta.[28]

Os institutos da responsabilidade objetiva disponíveis no Código Civil oferecem vias interpretativas possíveis, mas a sua aplicação aos sistemas de IA permanece dogmaticamente incerta, sobretudo em razão do carácter tendencialmente taxativo dos casos de responsabilidade pelo risco.[29] A tutela dos direitos de personalidade exige uma atenção redobrada em face da capacidade dos sistemas de IA para processar dados pessoais e tomar decisões com impacto na esfera íntima dos cidadãos.[30]

O quadro regulatório europeu, com o AI Act e as propostas de diretivas sobre responsabilidade civil, oferece um contributo importante para a harmonização das soluções legislativas. Caberá ao legislador português, no momento da transposição das diretivas e da eventual revisão do Código Civil, ponderar a introdução de mecanismos específicos de responsabilidade para os danos causados por sistemas de IA, incluindo presunções de causalidade, obrigações de transparência algorítmica e regimes de seguro obrigatório.

Em última análise, o desafio central reside em encontrar um equilíbrio entre a proteção efetiva dos lesados e a promoção de um ambiente favorável à inovação tecnológica. O direito civil, enquanto ramo basilar do ordenamento jurídico, deverá evoluir para acompanhar a realidade social que é chamado a regular, sem abdicar dos princípios fundamentais que lhe conferem coerência e legitimidade.

---

[27] Disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900153.html, consultado pela última vez em 14.03.2026 [22:59].

[28] ATAIDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas. Responsabilidade Civil por Violação de Deveres no Tráfego. Coimbra: Almedina, 2015, pp. 65 e ss.

[29] JORGE, Fernando de Sandy Lopes Pessoa. Ensaio sobre os Pressupostos da Responsabilidade Civil. Coimbra: Almedina, 1995 (reimp.), p. 55.

[30] GONZALEZ, J. A. R. L. "Direito a não ser (unicamente) julgado por inteligência artificial (IA)?", in Lusíada. Direito, n.º 32, 2024, pp. 133-155. DOI: 10.34628/QKE4-2N38.

Referências bibliográficas Jurisprudência Citadas

ANTUNES, Henrique Sousa. "Inteligência Artificial e Responsabilidade Civil: Enquadramento", in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 1, 2019, pp. 139-166.

ATAIDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas. Responsabilidade Civil por Violação de Deveres no Tráfego. Coimbra: Almedina, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I. 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CORDEIRO, António Menezes. Tratado de Direito Civil, Volume VIII - Direito das Obrigações. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

GONZALEZ, J. A. R. L. "Direito a não ser (unicamente) julgado por inteligência artificial (IA)?", in Lusíada. Direito, n.º 32, 2024, pp. 133-155.

JORGE, Fernando de Sandy Lopes Pessoa. Ensaio sobre os Pressupostos da Responsabilidade Civil. Coimbra: Almedina, 1995 (reimp.).

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. Direito das Obrigações, Volume I - Introdução. Da Constituição das Obrigações. 17.ª ed. Coimbra: Almedina, 2025.

MAIA, Ana Rita. "A responsabilidade civil na era da Inteligência Artificial - qual o caminho?", in Julgar Online, maio de 2021.

MONTEIRO, Jorge Ferreira Sinde. Estudos sobre a Responsabilidade Civil. Coimbra: Almedina, 1983.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 4.ª ed. por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Coimbra Editora, 2012 (reimp.).

VARELA, João de Matos Antunes. Das Obrigações em Geral, Volume I. 10.ª ed. rev. e actualiz. Coimbra: Almedina, 2000 (reimpressão 2011).

ALMEIDA COSTA, Mário Júlio; MENEZES CORDEIRO, António. Cláusulas Contratuais Gerais - Anotação ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro. Coimbra: Almedina, 1986.

BARBOSA, Mafalda Miranda. "O futuro da responsabilidade civil desafiada pela inteligência artificial: as dificuldades dos modelos tradicionais e caminhos de solução", in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 3, 2021, pp. 295 e ss.

MONTEIRO, António Pinto. "As cláusulas limitativas e de exclusão de responsabilidade sob o olhar da jurisprudência portuguesa recente", in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra Editora, Ano 138.º, Maio -Junho de 2009, n.º 3956, p.284-311, pp. 257-294.

PROENÇA, José Carlos Brandão. Lições de Cumprimento e Não Cumprimento das Obrigações. Coimbra: Coimbra Editora, 2023.

Jurisprudência Citada

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de janeiro de 2018 (Proc. 534/15.2T8VCT.G1.S1

https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/dd792e37fb67aa4d8025822000586ba6?OpenDocument

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10 de dezembro de 2023 (Proc. 2749/19.5T8PTM.L1-6

https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/7598d23d8924897780258a51004ad076?OpenDocument

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 153/90 (Proc. 340/87)

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900153.html

CUIDAR EM ATO: O PLANTÃO PSICOLÓGICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL E INTERFACE COM A CLÍNICA AMPLIADA

Caring in action: psychological support in public mental health policies and its interface with expanded clinical practice

Andréia Barbosa de Lima[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/ABL122039522

Sumário: 1. Introdução: História do Plantão Psicológico; 2. Políticas Públicas de Saúde Mental no Brasil; 3. Clínica Ampliada; 4. Plantão Psicológico e Clínica Ampliada; 5. Conclusão.

Resumo: Este artigo aborda a história do plantão psicológico no Brasil desde os anos 1970, sua integração às políticas de saúde mental como a Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/2001) e a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Da mesma forma, ressalta a importância da clínica ampliada como um dispositivo do Sistema Único de Saúde (SUS). O plantão psicológico oferece acolhimento emergencial em crises, priorizando a integralidade do sujeito e articulando-se com serviços de outros setores, como saúde, segurança, justução, educação e outros. Na atualidade, devido a alta demanda relacionada a problemas de saúde mental, as clínicas-escola surgem como alternativa para atender as demandas de sofrimento, no momento em que estão acontecendo. Assim, essa pratica realizada por alunos dos cursos de graduação em Psicologia tem sua relevância na formação psicológica e no acesso comunitário à saúde mental.

Palavras-chave: plantão psicológico; saúde mental; políticas públicas; clínica ampliada.

Abstract: This article addresses the history of psychological emergency services in Brazil since the 1970s, their integration into mental health policies such as the Psychiatric Reform (Law 10.216/2001) and the Psychosocial Care Network (RAPS). Similarly, it highlights the importance of expanded clinical practice as a tool within the Unified Health System (SUS). Psychological emergency services offer emergency support during crises, prioritizing the individual's overall well-being and coordinating with services from other sectors, such as health, security, justice, education, and others. Currently, due to the high demand related to mental health problems, teaching clinics are emerging as an alternative to address suffering at the moment it is occurring. Thus, this practice, carried out by

[1] Professora e Orientadora do Estágio em Plantão Psicológico das Faculdades Integradas de Bauru - FIB E-mail: psicologia.@fibbauru.br Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5817-739X

undergraduate psychology students, is relevant to psychological training and community access to mental health.

Keywords: Psychological support services; mental health; public policies; expanded clinical practice.

INTRODUÇÃO

1. História do Plantão Psicológico

Referente ao Plantão Psicológico há algumas formas de operacionaliza-lo e pesquisa-lo que varia de acordo com o referencial teórico que se adota em sua prática. No entanto, é importante mencionar que sua origem data da primeira década do reconhecimento da profissão de psicólogo no Brasil, constituindo uma das práticas mais conhecidas e relatadas em nosso contexto, principalmente nos serviços-escola de Psicologia que integram ensino, pesquisa e extensão à comunidade (Scorsolini-Comin, 2015).

O Plantão Psicológico como forma de atendimento teve início nos anos de 1970 para atender ao público que procurava o Serviço de Aconselhamento Psicológico da Universidade de São Paulo e mesmo sendo uma prática existente há mais de 40 anos no contexto brasileiro, a produção científica na área não acompanha a velocidade do desenvolvimento dessa modalidade de atendimento e em suas diferentes ofertas, como em universidades, instituições e comunidades, que surgem como possibilidade de atendimento e apoio psicológico em situações de crise (Souza; Farias, 2015).

Essa modalidade de atendimento permite o atendimento emergencial, assim o Plantão Psicológico é uma intervenção psicológica que está disponível para acolher a pessoa no momento de dificuldade que está passando, objetivando oferecer suporte no exato momento da crise, auxiliando a pessoa na sua reorganização, na busca de novas alternativas e iniciativas apontam Silva et. al (2020). Para esses autores, o Plantão Psicológico responde as problemáticas contemporâneas, pois conecta as áreas clínicas, de saúde e sociais. Scorsolini-Comin (2015) em uma revisão de literatura para verificar as pesquisas e intervenções na área do Plantão Psicológico mostrou ser uma área presente em várias universidades por meio do estágio curricular nos cursos de Psicologia, sendo que esta área é frequente nos cursos devido à dificuldade de atender às demandas da população que busca os profissionais da psicologia. Nesse sentido, produzir práticas e

pesquisas diversificadas implica em assumir a pluralidade que constitui o saber psicológico e a identidade do psicólogo.

2. Políticas Públicas de Saúde Mental no Brasil

As políticas públicas de saúde mental no Brasil se assentam em um conjunto de marcos normativos que redirecionam o modelo assistencial, da lógica manicomial para uma rede territorial, comunitária e baseada no cuidado em liberdade. Esse movimento se inscreve na Reforma Psiquiátrica brasileira, cujo eixo central é a proteção de direitos, a desinstitucionalização e a organização de uma Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) integrada ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 1990 a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) divulgaram um documento intitulado: A reestruturação da atenção psiquiátrica na América Latina: uma nova política para os serviços de Saúde Mental, que ficou conhecido como a Declaração de Caracas (Opas, 1990). Essa declaração foi anunciada em novembro de 1990 na Conferência Regional para a Reestruturação da Atenção Psiquiátrica na América Latina no contexto dos Sistemas Locais de Saúde (SILOS), convocada pela OMS.

Esse documento forneceu a justificativa ideológica e suas recomendações estimularam a discussão de alternativas técnicas no cuidado ao doente mental. Na realidade, a declaração aglutinou e deu força, organicidade e sustentação institucional, sob a chancela das organizações internacionais, aos movimentos reformistas do continente.

A Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica ou Lei Paulo Delgado, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e o redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental no país. Essa lei atribui a responsabilidade do Estado, o desenvolvimento da política de saúde mental e a assistência às pessoas com transtornos mentais, assegurando-lhes o tratamento em ambiente terapêutico, de forma menos invasiva possível, preferencialmente em serviços comunitários de saúde mental. Assim, a internação deve ser indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, considerando em primeira instância a reinserção social em detrimento da exclusão de forma asilar como era realizado no modelo hospitalocêntrico.

Desta forma, o modelo hospitalocêntrico foi substituído por uma rede de serviços territoriais, sendo a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) composta por diferentes dispositivos, sendo: atenção básica em saúde, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) em suas diversas modalidades de atendimento (adultos, crianças, usuários de álcool e outras

drogas), unidades de internação em hospital geral, residências terapêuticas, dispositivos para população em situação de rua, entre outros.

No âmbito do SUS um dos dispositivos importantes na atenção à saúde mental são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), sendo divididos e implantados de acordo com o número de habitantes nos municípios. Os CAPS podem ser: CAPS I, II, II, CAPS infantil e CAPS álcool e drogas, e oferecem: atendimento contínuo e acompanhamento, singularizado; acolhimento de crises; apoio psicológico e terapias em diferentes formatos (individuais e em grupo); atividades terapêuticas, artísticas, culturais e de socialização para fortalecer vínculos e estimular a autonomia; orientação e apoio social para inclusão em escola, trabalho e vida comunitária; construção do Projeto Terapêutico Singular (PTS) junto à pessoa usuária e sua família e atendimento em rede, articulado com Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais gerais, Unidades de Acolhimento (UA), Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT) e outros (Brasil, 2002).

3. Clínica Ampliada

A clínica ampliada é uma diretriz da Política Nacional de Humanização (HumanizaSUS) que propõe um modo de fazer saúde que vai além do modelo biomédico centrado apenas na doença. Busca compreender o sujeito na sua singularidade, inserido em uma história de vida, vínculos, território e relações sociais, valorizando sua participação ativa nas decisões sobre o seu cuidado e ampliando a responsabilidade compartilhada entre equipe, usuário, família e comunidade (Brasil, 2013).

Conforme o Sistema Único de Saúde (SUS) o trabalho em ampliar a clínica considera a história, o contexto de vida, a vulnerabilidade e os recursos do usuário, apontando o trabalho com equipes multiprofissionais e interdisciplinares, que constroem coletivamente hipóteses diagnósticas e caminhos terapêuticos. Assim, apostar na autonomia do usuário, compreendendo-o como protagonista do seu processo de cuidado (Brasil, 1990). Desta forma, a clínica ampliada conforme diretriz do SUS reforça que para além do cuidado com a doença, é preciso compreender o processo saúde-doença em sua complexidade, integrando dimensões biológicas, psicológicas, sociais e culturais.

Na prática, a clínica ampliada no SUS se concretiza em diferentes pontos de atenção (UBS, NASF, CAPS, hospitais, Consultório na Rua, entre outros) por meio de algumas práticas, sendo elas: escuta transferenciais e acolhimento, na qual o profissional busca compreender o que o usuário sente, pensa e vive; projeto terapêutico singular (PTS) em que a

equipe discute o caso coletivamente, junto com o usuário e família se possível para definir objetivos, intervenções e responsabilidades compartilhadas; trabalho em equipe multiprofissional com a presença de médico, enfermeiro, psicólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, agente comunitário, entre outros, os quais articulam-se em saberes diferentes para um mesmo caso; cuidado longitudinal e em rede, no qual o usuário não é visto só naquele atendimento pontual, mas há acompanhamento de longo prazo, articulação com outros serviços e com outras políticas públicas se necessário, focando na autonomia para fortalecer capacidades, recursos e escolhas do usuário (Brasil, 1990).

4. Plantão Psicológico e Clinica Ampliada

A atenção à saúde mental no mundo e no Brasil sofreram transformações ao longo da história, e na atualidade temos um problema de saúde pública que se refere ao adoecimento psíquico, com índices elevados de transtornos psiquiátricos. Segundo a OMS (2025), mais de 1 bilhão de pessoas vivem com transtornos de saúde mental, com condições como ansiedade e depressão impondo enormes custos humanos e econômicos. As condições de saúde mental, como ansiedade e depressão, são altamente prevalentes em todos os países e comunidades, afetando pessoas de todas as idades e níveis de renda, mas a maio incidência em mulheres. Ainda, os transtornos de saúde mental representam a segunda maior causa de incapacidade de longo prazo, contribuindo para a perda de anos de vida saudável, elevando os custos de saúde para as pessoas afetadas e suas famílias, gerando perdas econômicas substanciais em escala global.

Diante deste cenário e pela organização de serviços de saúde mental no Brasil, temos uma parcela da população que não se enquadram nos serviços ofertados. No entanto, isso não quer dizer que essas pessoas não estejam em sofrimento. Desta forma, um dos serviços oferecidos a essa população, especialmente no momento de crise se dá pela modalidade de Plantão Psicológico, que tem relação com a clínica ampliada, tendo em vista que a clínica ampliada tem como diretriz oferecer apoio ao sujeito em sua totalidade. O Plantão Psicológico também o faz, pois além do acolhimento e suporte emocional diante do sofrimento iminente, é possível realizar encaminhamentos para outros serviços, pois o sofrimento humano também está implicado m questões econômicas, sociais, jurídicas, culturais, entre outras.

Lima, Carvalho e Pires (2020) em estudo sobre o Plantão Psicológico e Clínica Ampliada apontaram o Plantão Psicológico como uma estratégia de promoção da saúde e

prevenção das doenças, possibilitando que um número expressivo de pessoas tenha acesso ao cuidado em saúde. Assumindo compromissos idênticos aos da Clínica Ampliada cuja proposta é atender de forma integral o indivíduo que necessita de ajuda, buscando os melhores meios de atender estas pessoas que recorrem ao serviço.

Outro fator relevante é que o plantão psicológico, pensado como acolhimento imediato da crise, não é apenas triagem, mas um espaço clínico em si, que recebe demandas emergenciais e pode se organizar em diferentes referenciais teóricos. Desta forma, pode funcionar como "estratégia de clínica ampliada", pois garante acesso ao cuidado em saúde mental, favorecendo prevenção, ampliando a resolutividade dos casos e contribuindo para a integralidade da atenção. Assim como a clínica ampliada, o plantão suspende a centralidade da doença para priorizar a experiência subjetiva, a participação ativa do usuário e a negociação simbólica entre os atores do cuidado.

5. Conclusão

Diante da crescente necessidade de cuidados em relação a saúde mental e pela dificuldade de as políticas públicas ofertarem atendimento em saúde mental para a população, uma das alternativas importantes de atenção e cuidado com a saúde mental se dá por meio das clínicas escolas dos cursos de Psicologia. Nas clínicas escolas, os alunos realizam atendimento supervisionado por professores, entrando em contato com a prática, oferecendo escuta e acolhimento imediato diante das angustias e urgências psíquicas dos sujeitos. Esse lugar de privacidade favorece a reflexão de conflitos e de autoconsciência para quem procura. Para o estudante de Psicologia essa prática acrescenta para sua formação pois é uma modalidade de atendimento diferente, na qual se trabalha a imprevisibilidade e urgências.

Ampliar o olhar para essa prática em psicologia é importante pois diminui barreiras burocráticas e temporais, oferecendo atendimento imediato à comunidade que procura a clínica-escola. O sujeito quando recorre a esse serviço não precisa lidar com as burocracias, faltas de vagas, documentações, entre outros que podem inviabilizar a atenção a saúde mental com demandas do cotidiano.

Como dispositivo organizador do serviço, o plantão psicológico se articula com outras modalidades (psicodiagnóstico, psicoterapia, grupos, encaminhamentos à rede SUS/assistência social), funcionando como uma rede da clínica ampliada dentro e fora da universidade. Em termos teóricos, permite sustentar a clínica-escola como "serviço-escola"

comprometido com o SUS e com a reforma psiquiátrica, articulando ensino, pesquisa e extensão a partir de princípios como territorialidade, intersetorialidade e defesa de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Lei nº 20.216, de 06 de abril de 2001.** Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002.** Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Humaniza SUS.** Documento base para gestores e trabalhadores do SUS, 4 ed, Brasília 2013.

DECLARAÇÃO DE CARACAS. **Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e Organização Mundial de Saúde**, 1990.

LIMA, F.L.A; CARVALHO, A.R.R.F; PIRES, G.M. **Plantão psicológico como estratégia de clínica ampliada: uma revisão integrativa.** Revista Saúde e Ciência online, v. 9, n. 1, p. 152-169, jan./abr, 2020.

SCORSOLINI-COMIN, F. **Plantão psicológico e o cuidado na urgência: panorama de pesquisas e intervenções.** Rev Psico-USF, Bragança Paulista, v. 20, n. 1, p. 163-173, jan./abr, 2015.

SOUZA, S; FARIAS, A. E. M. Plantão Psicológico: a urgência da acolhida. *In*: SOUZA, S; FILHO, F. B. S; MONTENEGRO, L. A. A (org). **Plantão Psicológico: ressignificando o humano na experiência da escuta e acolhimento.** Curitiba: CRV, 2015.

MAPEAMENTO DE DESERTOS ALIMENTARES: A GEOGRAFIA DA INJUSTIÇA NUTRICIONAL EM CENTROS URBANOS

Mapping food deserts: the nutritional injustice geography in urban centers

Débora Tarcinalli Souza[1]

Faculdades Integradas de Bauru- FIB

Eliriane Jamas Pereira[2]

Faculdades Integradas de Bauru- FIB

Fabiane Valentini Francisqueti-Ferron[3]

Faculdades Integradas de Bauru- FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/DSEPFF652302779

Sumário: 1. Direito Humano à Alimentação. 2. Conceitos de Ambiente Alimentar e Desertos. 3. Dados de um país subdesenvolvido- o Brasil- versus um país desenvolvido- Estados Unidos. 4. Medidas de combate aos desertos alimentares. 5. Conclusão. 6. Referências

Resumo: Este artigo aborda inicialmente o direito humano à alimentação adequada (DHAA), a segurança alimentar e nutricional (SAN), fatores envolvidos nas escolhas alimentares e como essas últimas podem impactar a saúde e estado nutricional dos indivíduos e populações. A frequência de adultos com excesso de peso, variou de 42,6% em 2006 a 61,4% em 2023 e a frequência de adultos com obesidade aumentou no período entre 2006 e 2023, variando de 11,8% em 2006 a 24,3% em 2023. Posteriormente, os conceitos de desertos e pântanos alimentares destacam como o acesso a alimentos saudáveis é dificultado em regiões de piores condições socioeconômicas. Ainda, é possível comparar as estatísticas dos desertos alimentares em um país subdesenvolvido- o Brasil- versus um país desenvolvido- Estados Unidos. No Brasil, cerca de 25 milhões de brasileiros residem em áreas de desertos alimentares, o que corresponde a 32,3% da população total desses

[1] Professora Mestre do curso de Nutrição das Faculdades Integradas de Bauru- FIB, Bauru, Brasil. E-mail: deboratarcinalli@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2074-7748

[2] Professora Mestre do curso de Nutrição das Faculdades Integradas de Bauru- FIB, Bauru, Brasil. E-mail: eliriane@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0005-3162-6529

[3] Professora Doutora do curso de Nutrição das Faculdades Integradas de Bauru- FIB, Bauru, Brasil. E-mail: fabiane.ferron@fibbauru.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2910-4308

municípios. Nos Estados Unidos, Cerca de 39 milhões de pessoas — 13 % da população dos EUA — vivem em áreas de baixa renda e com pouco acesso a alimentos. Por fim, destacam-se medidas para se combaterem os desertos alimentares, dentre as quais: Fortalecimento das práticas e políticas de produção e distribuição de alimentos, estabelecimento de parcerias com os moradores para determinar soluções orientadas pela comunidade, desde a coleta de dados e o desenvolvimento de políticas até o planejamento de programas e intervenções; ampliação do apoio a pequenos comércios de bairro e feiras livres locais para aumentar a disponibilidade e a acessibilidade de alimentos saudáveis em áreas com poucos recursos.

Palavras-chave: direito à alimentação; desertos alimentares; políticas públicas; Brasil.

Abstract: This article initially addresses the human right to adequate food (HRtAF), food and nutritional security (FNS), factors involved in food choices, and how these choices can impact the health and nutritional status of individuals and populations. The frequency of overweight adults varied from 42.6% in 2006 to 61.4% in 2023, and the frequency of obese adults increased between 2006 and 2023, varying from 11.8% in 2006 to 24.3% in 2023. Subsequently, the concepts of food deserts and food swamps highlight how access to healthy food is hindered in regions with poorer socioeconomic conditions. Furthermore, it is possible to compare statistics on food deserts in a developing country – Brazil – versus a developed country – the United States. In Brazil, approximately 25 million Brazilians reside in food desert areas, representing 32.3% of the total population of these municipalities. In the United States, approximately 39 million people—13% of the U.S. population—live in low-income areas with limited access to food. Finally, key measures to combat food deserts include: strengthening food production and distribution practices and policies; establishing partnerships with residents to determine community-driven solutions, from data collection and policy development to program and intervention planning; and expanding support for small neighborhood businesses and local farmers' markets to increase the availability and accessibility of healthy food in resource-poor areas.

Keywords: Right to food; food deserts; public policies; Brazil.

1. Direito Humano à Alimentação

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) transcende o simples ato de comer. Ele envolve a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que deve ser física e economicamente acessível. Assim, o direito à alimentação adequada, previsto no art. 6º da Constituição Federal Brasileira e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, exige acesso físico e econômico contínuo a alimentos nutritivos (Brasil, 2006).

Complementando, os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem como objetivo orientar as políticas e os programas que buscam a efetivação do DHAA, além de tentar superar todas as formas de má-nutrição, estabelecendo uma relação direta com a Soberania Alimentar da população, que refere-se ao direito destes, em decidir sobre o próprio sistema alimentar, através de políticas soberanas, que sejam definidas com a participação da população com o intuito de considerar os interesses públicos (Moura *et al.,* 2025).

Outro estudo aponta que a SAN tem como definição a capacidade de garantir a todos os cidadãos o acesso à alimentação básica com qualidade e em quantidade suficiente, porém, sem comprometer as demais necessidades essenciais. Discorrem que ela está relacionada a quatro dimensões que são:o acesso, a disponibilidade, a utilização e estabilidade. Diante deste cenário, é verificado que as mudanças climáticas tem efeitos negativos na SAN, influenciando nos casos de pobreza, no nível de instrução da população bem como no desemprego, além de influenciar no aumento do preço dos alimentos e acesso deficiente aos mesmos (Alpino *et al.*, 2022).

No entanto, a literatura mostra que as escolhas alimentares não são apenas fruto da vontade individual, mas sim do Ambiente Alimentar em que o indivíduo está inserido (Souza; Oliveira, 2008). Na periferia das grandes cidades, por exemplo, as barreiras geográficas e os preços elevados de frutas violam essa base, favorecendo o consumo de ultraprocessados que tendem a ser mais baratos e de fácil distribuição, contribuindo assim, para perpetuação da obesidade e insegurança alimentar (Brasil, 2014; Duarte *et al.*, 2024). Como resultado, observa-se um cenário persistente de múltipla carga de má-nutrição, no qual há a coexistência em uma mesma população de diferentes agravos nutricionais, como obesidade, desnutrição e carências nutricionais específicas. A frequência de adultos com excesso de peso, variou de 42,6% em 2006 a 61,4% em 2023 e a frequência de adultos com obesidade aumentou no período entre 2006 e 2023, variando de 11,8% em 2006 a 24,3% em 2023 (Brasil, 2024).

O Guia Alimentar para a População Brasileira (Ministério da Saúde) recomenda como ideal o consumo de uma maior quantidade de alimentos in natura ou minimamente processados e orienta a redução de produtos processados, bem como para evitar os ultraprocessados (Brasil, 2014). A ingestão de 400g de frutas e hortaliças é a recomendação mínima de consumo diário da OMS (Organização Mundial da Saúde). Isso equivale ao tamanho de, por exemplo, uma maçã, uma banana, uma cenoura, ¼ de uma cabeça de brócolis ou um tomate. No entanto, somente 10% dos brasileiros conseguiam atingir essa meta diária, de acordo com a pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2009 (Alimentando Políticas, 2019).

2. Conceitos de Ambiente Alimentar, Desertos e Pântanos Alimentares

No Brasil, a concentração de renda é uma das maiores do mundo, sendo considerado a décima nação com mais desigualdade entre 140 países avaliados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essa concentração acaba refletindo numa disparidade de condições

de vida entre a população. Em 2017, mais de 16 milhões de brasileiros estavam abaixo da linha da pobreza, e poucas famílias tinham um poder aquisitivo elevado. Esse nível socioeconômico tem grande impacto sobre a situação de vida da população, interferindo no acesso a serviços, bens e produtos, como os alimentos. A qualidade da alimentação influencia a saúde diretamente, e o acesso a alimentos saudáveis condiciona-se à possibilidade econômica das famílias. Além disso, uma alimentação adequada depende, de diversos aspectos, como o conhecimento que as pessoas tem sobre tipos e características dos alimentos, tornando-os mais ou menos saudáveis, da facilidade e proximidade dos locais para comprar os alimentos, das preferências desenvolvidas no decorrer da vida e da presença ou ausencia de problemas de saúde (Medina *et al*., 2013).

Neste contexto, o ambiente alimentar refere-se ao contexto físico, econômico e social onde os alimentos são adquiridos e consumidos. O mesmo é moldado pela localização de estabelecimentos comerciais, impactando diretamente as escolhas nutricionais das populações. Em áreas periféricas urbanas, como favelas e bairros de baixa renda no Brasil, predominam os "desertos alimentares", definidos como locais onde o acesso a alimentos in natura ou minimamente processados é escasso ou impossível, obrigando as pessoas a se locomoverem para outras regiões para obter esses itens (Alimentando Políticas, 2019).

São áreas geográficas nas quais a disponibilidade e a acessibilidade aos alimentos saudáveis são limitadas em 0 a 5 estabelecimentos que ofertam alimentos saudáveis, sendo 4 em até 15 minutos de caminhada para cada 1 mil habitantes. Já os pântanos alimentares, são áreas geográficas onde há uma abundância de estabelecimentos que oferecem, sobretudo, opções alimentares não saudáveis, como os alimentos ultraprocessados. Ou seja, 15 estabelecimentos não saudáveis, 5 acessíveis em até 15 minutos de caminhada para cada 1 mil habitantes (Brasil, 2024).

Sendo assim, é possível observar então, que os termos “desertos alimentares” e “pântanos alimentares” surgiram para classificar o ambiente alimentar, levando em consideração o acesso físico a alimentos e condições socioeconômicas, no qual, os pântanos alimentares são denominados como a vizinhança em que o acesso físico é facilitado para os alimentos não saudáveis, enquanto que os desertos alimentares são as vizinhanças socialmente vulneráveis que possuem acesso físico limitado aos alimentos saudáveis. Sendo que os domicílios localizados em vizinhanças de desertos alimentares têm condições socioeconômicas ruins e disponibilidade de serviços essenciais abaixo do esperado (Honório, 2020).

3. Dados de um país subdesenvolvido- o Brasil- versus um país desenvolvido- Estados Unidos

No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional fez um mapeamento dos desertos e pântanos alimentares nas cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes (Brasil, 2024).

Os resultados mostraram que:

- cerca de 25 milhões de brasileiros residem em áreas de desertos alimentares. Esse valor corresponde a 32,3% da população total desses municípios, ou seja, 1 a cada 3 brasileiros desses municípios vivem em áreas de desertos alimentares.
- Em números absolutos, a região Sudeste possui a maior quantidade de população em desertos alimentares, cerca de 15 milhões, o que representa 58% da população total em desertos alimentares. Em termos relativos, a região Norte tem a maior proporção de população em desertos, cerca de 45%.
- O percentual da população em desertos alimentares variou de 9,7% em Curitiba (PR) a 70,1% em Ananindeua (PA).
- Dos 25 milhões de brasileiros que residem em áreas de desertos alimentares nessas cidades, cerca de 5,4 milhões residem em áreas que possuem favelas e comunidades urbanas. Esse valor corresponde 21,5%, sendo maior na região Norte (53,4%).
- O município que apresentou o maior percentual de pessoas que estão em áreas de desertos alimentares que possuem favelas e comunidades urbanas foi Vitória (ES), com 79,2%.

Nos Estados Unidos, Cerca de 39 milhões de pessoas — 13 % da população dos EUA — viviam em áreas de baixa renda e com pouco acesso a alimentos. Entre os estados com a maior proporção de residentes vivendo em áreas de baixa renda e com pouco acesso a alimentos, nove dos dez principais " desertos alimentares" estão localizados no Sul, de acordo com uma análise de dados históricos de 2025 do Atlas de Pesquisa de Acesso a Alimentos do Departamento de Agricultura dos EUA . O Mississippi ocupa o primeiro lugar, com 30% de seus residentes vivendo nessas áreas, seguido pelo Novo México com 29% da

população e pelo Arkansas com 26%. Estados do Nordeste, incluindo Nova York (4%), Rhode Island (5%), Vermont (5%) e Nova Jersey (5%), estão entre os menos propensos a ter residentes vivendo em áreas com acesso limitado a alimentos. Um estudo de 2022 examinou os setores censitários dos EUA por raça e etnia, nível de pobreza e acesso a supermercados de qualidade. Constatou-se que os bairros de alta pobreza e com população não branca — particularmente negra — continuam a ter o menor acesso a supermercados (The Annie E. Casey Foundation, 2025).

4. Medidas de combate aos desertos alimentares

São necessárias soluções políticas federais, estaduais e locais para lidar com o acesso inadequado e desigual a alimentos de alta qualidade. Além das políticas, outras forças — incluindo fatores econômicos, comerciais, ambientais, culturais, comunitários e individuais — moldam o acesso aos alimentos e os padrões alimentares. Dentro desse cenário complexo, algumas estratégias para atenuar as condições precárias de acesso à alimentação incluem :

- Estabelecer parcerias com os moradores para determinar soluções orientadas pela comunidade, desde a coleta de dados e o desenvolvimento de políticas até o planejamento de programas e intervenções;
- Ampliar o apoio a pequenos comércios de bairro e feiras livres locais para aumentar a disponibilidade e a acessibilidade de alimentos saudáveis em áreas com poucos recursos;
- Fortalecimento das práticas e políticas de produção e distribuição de alimentos, como a construção de infraestrutura para a agricultura urbana, a melhoria dos padrões de aquisição de alimentos e o apoio a empresas locais do setor alimentício, como, por exemplo, lojas de propriedade cooperativa;
- Incentivar grandes mercearias e supermercados em áreas carentes;
- Promover programas comunitários para incentivar uma alimentação mais saudável;
- Promover e incentivas programas públicos de assistência alimentar.

5. Conclusão

O ambiente alimentar nos países destacados, evidenciado por dados geográficos, obstrui o direito humano à alimentação ao priorizar ultraprocessados sobre frutas. Políticas de mapeamento e equipamentos de segurança alimentar, como feiras locais, são essenciais

para equidade. Embora as soluções específicas variem em cada comunidade, parcerias multidisciplinares e compromissos de longo prazo serão necessários para melhorar o acesso equitativo a alimentos saudáveis.

Referências

ALIMENTANDO POLÍTICAS. **Desertos Alimentares**. 2019. Disponível em: https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Desertos-Alimentares.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

ALPINO, T. DE M. A. *et al.* Os impactos das mudanças climáticas na Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 27, n. 01, p. 273-286. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2022.v27n1/273-286/pt/#. ISSN 1678-4561. https://doi.org/10.1590/1413-81232022271.05972020. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República- Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2006. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República- Secretaria Geral. 2014. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar**. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/noticias/2014/artigos/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2024. **Sumário- Mapeamento dos Desertos e Pântanos Alimentares: principais achados.** Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/internacional/produtos/produto/Produto_FEALQ.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

DUARTE, A.L.C.M. *et al.* Acesso a alimentos frescos em áreas urbanas vulneráveis: um estudo classificatório das favelas e dos estabelecimentos formais de São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, v. 58, n. 1, 2024. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rap/a/FNXWPdyCWjD667LSCLX39Gg/?format=html&lang=pt. Acesso em: 13 mar. 2026.

HONÓRIO, O. S. **Desertos e pântanos alimentares em uma metrópole brasileira**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição e Saúde da Universidade Federal de Minas Gerais, 2020, 115p. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/items/876361e5-0f3f-47b0-85af-0d4a3bab934e. Acesso em: 13 mar. 2026.

MEDINA, L. de P. B. *et al*. Desigualdades sociais no perfil de consumo de alimentos da população brasileira: Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Revista Brasileira de Epidemiologia** [online]. v. 22, n. Suppl 02, E190011, 2013. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rbepid/2019.v22suppl2/E190011.SUPL.2/#>. Acesso em: 13 mar. 2026.

MOURA, B. G. *et al*. Contribuição da Vigilância Alimentar e Nutricional para a Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo qualiquantitativo. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 30, suppl 2, p. 1-14, e18922023. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2025.v30suppl2/e18922023/pt/#. Acesso 13 mar. 2026.

SOUZA, N. P. P.; OLIVEIRA, M. R. M. O ambiente como elemento determinante da obesidade. **Rev. Simbio-Logias**, v.1, n.1, p. 157-173, mai/2008. Disponível em: https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/artigo_nutr_12_o_ambiente_como_elemento_determinante_da_ob.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

THE ANNIE E. CASEY FOUNDATION. **Communities With Limited Food Access in the United States.** 2025. Disponível em: https://www.aecf.org/blog/food-deserts-in-america?gad_source=1&gad_campaignid=23557514628&gbraid=0AAAAAD3xzvHxx-a5SRItszJ74ExrlpRp9&gclid=CjwKCAjwjtTNBhB0EiwAuswYhohuE-I43PJZ79dF_7oHXX6X5g9_pvFLfT_GNvy_GA6Vv6lcOyv6lxoCZwEQAvD_BwE. Acesso em: 14 mar. 2026.

A TRÍADE DA NOVA FACE DO CIBERTERRORISMO NA SOCIEDADE 4.0: ENGENHARIA SOCIAL, IA E DESINFORMAÇÃO

The triad of the new face of cyberterrorism in society 4.0: social engineering, AI, and disinformation

Simone Gomes Leal[1]
Universidade Nacional de Loma de Zamora

Rafael Elias Machado Pereira Antunes [2]
Universidade Nacional de Loma de Zamora

Giovanna Elisa Monteiro Barcellos do Monte[3]
Universidade Nacional de Loma de Zamora

DOI: https://doi.org/10.62140/SLRAGM536721338

Sumário: Introdução; 1. Ciberterrorismo e a sociedade da automação; 2. A tríade da desestabilização e a vulnerabilidade digital; 2.1 Do cyberstalking individual ao cyberstalking institucional; 3. Ciberterrorismo e milícias digitais; 4. O ciberterrorismo e a contemporaneidade dos direitos humanos; 5. Direitos humanos: a perspectiva europeia e espanhola; 6. O AI Act da união europeia (2024): novos paradigmas; Considerações finais

Resumo: O presente artigo investiga a metamorfose do fenômeno terrorista na Sociedade da Automação, analisando como a hiperconectividade e a automação algorítmica instituíram uma condição sistêmica de "vulnerabilidade digital". O estudo foca na atuação das Milícias Digitais, caracterizando-as como agentes de um neoterrorismo que opera por meio da "Tríade da Desestabilização": a simbiose entre engenharia social, desinformação e o uso da Inteligência Artificial como multiplicador de danos coletivos. Discute-se a insuficiência da Lei Antiterrorismo brasileira (Lei nº 13.260/2016) frente a condutas que, embora desprovidas de violência física imediata, provocam pânico social, erosão institucional e o que a doutrina identifica como "censura inversa". Sob a ótica do Direito Comparado, o trabalho examina o *AI Act* da União Europeia e a Carta de Direitos Digitais da Espanha, os quais classificam a manipulação cognitiva algorítmica como um risco inaceitável. A pesquisa,

[1]Doutoranda pela Universidade Nacional de Loma de Zamora (UNLZ-Argentina). Mestra em Direito na Sociedade da Informação pela (FMU). Advogada, autora do livro Cyberstalking: Novas Perspectivas de Aplicação no Âmbito da Violência Doméstica na Sociedade da Informação. LATTES:http://lattes.cnpq.br/7702294017658709 EMAIL:Simoneg.leal@adv.oabsp.org.br https://orcid.org/0009-0007-2685-8645

[2] Doutorando pela Universidade Nacional de Loma de Zamora (UNLZ-Argentina). Pós-graduando em Docência Universitária pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Especialista em Coaching pela Faculdade Faveni. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-3038-8622. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3971515481855433.

[3] Doutoranda pela Universidade Nacional de Loma de Zamora (UNLZ-Argentina). Especialista em Compliance e Governança com foco em soluções preventivas e formação em LGPD (Gestão Pública) e Direito das Agências Reguladoras pela FGV. giovana10137@gmail.com

de natureza qualitativa e abordagem dedutiva, conclui que o paradigma do Constitucionalismo Digital exige não apenas a atualização das tipificações penais para abranger o ciberterrorismo psicológico, mas também o fortalecimento de mecanismos de salvaguarda destinados a auditar a opacidade algorítmica e proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais e a integridade do Estado Democrático de Direito frente ao arbítrio tecnológico**,** na sociedade da automação.

Palavras-chave: Ciberterrorismo; Milícias Digitais; Inteligência Artificial; Sociedade 4.0; Constitucionalismo Digital; Vulnerabilidade Digital.

Abstract: This article investigates the metamorphosis of the terrorist phenomenon in the Automation Society, analyzing how hyperconnectivity and algorithmic automation have instituted a systemic condition of "digital vulnerability." The study focuses on the actions of Digital Militias, characterizing them as agents of a neoterrorism that operates through the "Triad of Destabilization": the symbiosis between social engineering, disinformation, and the use of Artificial Intelligence as a multiplier of collective harm. The inadequacy of the Brazilian Anti-Terrorism Law (Law No. 13.260/2016) is discussed in the face of conduct that, although devoid of immediate physical violence, provokes social panic, institutional erosion, and what doctrine identifies as "reverse censorship." From a comparative law perspective, the work examines the AI Act of the European Union and the Digital Rights Charter of Spain, which classify algorithmic cognitive manipulation as an unacceptable risk. This qualitative research, employing a deductive approach, concludes that the paradigm of Digital Constitutionalism requires not only updating criminal classifications to encompass psychological cyberterrorism, but also strengthening safeguard mechanisms designed to audit algorithmic opacity and protect the essential core of fundamental rights and the integrity of the Democratic Rule of Law against technological arbitrariness in the automation society.

Keywords: Cyberterrorism; Digital Militias; Artificial Intelligence; Society 4.0; Digital Constitutionalism; Digital Vulnerability

INTRODUÇÃO

A Sociedade 4.0, amparada pelos avanços da Quarta Revolução Industrial, consolidou uma hiperconectividade sistêmica que, embora otimize relações sociais, instituiu uma condição de "vulnerabilidade digital" sem precedentes. O reconhecimento dessa vulnerabilidade constitui o instituto essencial para que o Constitucionalismo Digital atue com eficácia, uma vez que o cenário atual é marcado por riscos sistêmicos que transcendem o dano individual para ameaçar a própria arquitetura do Estado Democrático. Nesse contexto, o ciberterrorismo transmutou-se de ataques técnicos isolados para o neoterrorismo algorítmico, operando sob uma "Tríade da Desestabilização" a simbiose entre engenharia social (infiltração psíquica), desinformação (corrosão da confiança) e Inteligência Artificial (multiplicador de escala industrial). Estas práticas, orquestradas pelas Milícias Digitais, utilizam a "censura inversa" para fragilizar as instituições e o Poder Judiciário.

O problema central desta pesquisa questiona a viabilidade jurídica de classificar tais ações coordenadas como atos de terrorismo, dada a insuficiência da Lei nº 13.260/2016, cuja tipicidade estrita exige motivações específicas de preconceito ou xenofobia.

O objetivo deste estudo é analisar essa lacuna normativa e verificar como o paradigma da vulnerabilidade digital pode ser combatido através do Constitucionalismo Digital e de marcos internacionais, como o *AI Act* da União Europeia e a Carta de Direitos Digitais da Espanha, que oferecem salvaguardas contra o arbítrio algorítmico. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo com abordagem qualitativa, fundamentado em levantamento bibliográfico e documental focado na proteção da integridade informacional.

1. CIBERTERRORISMO E A SOCIEDADE DA AUTOMAÇÃO

A autora Simone Leal, em sua obra *Cyberstalking*, esclarece que os grandes marcos de inovação tecnológica são indissociáveis dos cenários de conflitos históricos. Nesse contexto, o ciberterrorismo manifesta-se pelo emprego de tecnologias para disseminar o medo e desestabilizar infraestruturas críticas sob motivações políticas ou ideológicas. Diferenciando-se dos crimes cibernéticos convencionais, focados no proveito financeiro, o ciberterrorismo busca a instabilidade política e a imposição de danos psicológicos à coletividade.[4]

Para Manuel Castells, a transição para a Sociedade em Rede marca a ascensão do informacionalismo, onde o poder reside na capacidade de processar informação. Essa morfologia social introduz a dicotomia entre o espaço de fluxos (lógica digital) e o espaço de lugares (vida física), redefinindo o exercício do poder e a construção da identidade.[5]

informação, adquiriram novas formas de instilar o pânico através de recursos tecnológicos. Aqueles ataques, coordenados pela organização Al-Qaeda, não apenas alteraram a geopolítica mundial, mas impulsionaram avanços significativos na cibersegurança, ao evidenciarem as vulnerabilidades sistêmicas de defesa das grandes potências. [6]

[4]LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026. *E-book*. p.25-30.
[5]CASTELLS, Manuel, A Sociedade em Rede. Ed. 23 - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.p. 65.
[6]ISTO É DINHEIRO. Como os ataques de 11 de setembro de 2001 impactaram a tecnologia. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/como-os-ataques-de-11-de-setembro-de-2001-impactaram-a-tecnologia/. Acesso em: 20 fev. 2025.

Na perspectiva de Fábio Yitzhak Silva, o conceito surge da necessidade de compreender como o terrorismo contemporâneo transcende a violência física para incorporar "uma sofisticada estratégia de legitimação moral que encontra suporte precisamente em espaços tradicionalmente vinculados à defesa dos direitos humanos e ao progressismo."[7]

Atualmente, o terrorismo contemporâneo prioriza conflitos de interesses políticos em detrimento da guerra militar convencional. Este cenário é potencializado pela Quarta Revolução Industrial, que revolucionou a sociedade ao consolidar a automação e o intercâmbio massivo de dados. Conforme observa Farias, a fusão profunda entre os âmbitos físico, digital e biológico cria a fronteira borrada onde o ciberterrorismo encontra terreno fértil para operar novas formas de agressão.[8]

É nessa fronteira borrada que o ciberterrorismo encontra terreno fértil, utilizando a automação e a Inteligência Artificial para operar novas formas de agressão, como as Milícias Digitais, que desafiam a estabilidade democrática na era digital.

2. A TRÍADE DA DESESTABILIZAÇÃO E A VULNERABILIDADE DIGITAL

A compreensão da insegurança jurídica no ciberespaço exige o retorno à tese de Simone Leal, que sistematiza a "Tríade do Ciberterrorismo" a simbiose entre Engenharia Social (manipulação psicológica), Desinformação (fake news) e Inteligência Artificial (motor de escala). Para Leal, essa tríade viabiliza o *cyberstalking* institucional, exigindo que o Direito adote o Mapeamento Protetivo do ciberespaço.

Essa tríade é o motor que viabiliza o *cyberstalking* institucional, exigindo que o Direito adote o Mapeamento Protetivo do ciberespaço como ferramenta essencial para sua delimitação. Somente através desta cartografia jurídica torna-se possível territorializar o ambiente digital, convertendo os pilares da tríade em condutas tipificadas sob o império da norma infraconstitucional e do direito fundamental ao meio ambiente digital seguro."[9] Sobre a temática, Pierre Lévy, pontua;

---

[7]SILVA, Fábio Yitzhak. Neoterrorismo pós-7 de outubro: uma nova face do terror na era digital. Instituto Brasil-Israel, 19 dic. 2024. Disponible en: https://www.institutobrasilisrael.org/2024/12/19/o-neoterrorismo-pos-7-de-outubro-uma-nova-face-do-terror-na-era-digital/. Consultado el: 22 feb. 2025..
[8]FARIAS, James Magno A. Derecho tecnológico y justicia digital. São Paulo: LTr, 2023. p. 53.
[9]LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026. *E-book*. p.40.

> O espaço cibernético é o terreno onde está funcionando a humanidade hoje. É um novo espaço de interação humana que já tem uma importância profunda, principalmente no plano econômico e científico, e certamente está importância vai explicar se vai estender-se a vários outros campos, como, por exemplo, na pedagogia, na estética, na arte, na política.[10]

Nesse sentido, a convergência entre a onipresença do ciberespaço descrita por Lévy e a Tríade da Desestabilização revela que a vulnerabilidade digital não é um mero defeito técnico, mas a condição inerente de uma civilização que transferiu suas interações vitais para o ambiente em rede. Se o espaço cibernético é, de fato, o novo terreno onde a humanidade funciona, as agressões orquestradas pela simbiose entre engenharia social, desinformação e inteligência artificial deixam de ser ameaças virtuais para se tornarem violações concretas à estabilidade democrática e à dignidade humana.

2.1 DO CYBERSTALKING INDIVIDUAL AO CYBERSTALKING INSTITUCIONAL

Ao transpor a lógica do assédio digital para a esfera pública, Simone Leal apresenta o fenômeno do *Cyberstalking* Institucional.[11] Se na violência doméstica o agressor utiliza ferramentas tecnológicas para cercar e destruir a integridade da vítima, no cenário neoterrorista essa perseguição é direcionada contra os pilares do Estado Democrático de Direito. Através de milícias digitais e ferramentas de automação, instituições notadamente o Poder Judiciário e o sistema eleitoral tornam-se alvos de uma perseguição orquestrada que utiliza a "censura inversa" para aniquilar reputações e fragilizar a legitimidade democrática. Nesse estágio, o ciberterrorismo transmuta-se em um assédio institucional sistêmico, no qual a vulnerabilidade digital da sociedade é explorada para converter a tecnologia em carrasco da estabilidade política e da dignidade humana.

O terrorismo é o uso de violência, física ou psicológica, através de ataques localizados a elementos ou instalações de um governo ou da população, destinado a incutir medo e terror, com o objetivo de obter efeitos psicológicos que ultrapassem o círculo das vítimas. Mendes e Fernandes corroboram essa análise ao advertirem que, embora a tecnologia potencialize garantias, ela simultaneamente introduz riscos sistêmicos, como a difusão massiva de notícias falsas (*fake news*) e o uso de algoritmos para a classificação discriminatória de grupos sociais.

---

[10] LÉVY, Pierre, Ciberespaço: Um Hipertexto com Pierre Levy/ Org. Nize Maria Campos Pellanda e Eduardo Campos Pellanda – Porto Alegre, RS: 2000. p. 13.

[11] LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026. *E-book*.p.33,34,35

Segundo os autores, a concentração do controle dos espaços digitais intensifica a vulnerabilidade dos direitos de personalidade, exigindo que o Estado busque o reequilíbrio de poderes diante da automação de processos decisórios.[12]

Se na Terceira Revolução Industrial o ciberterrorismo focava na interrupção de fluxos informacionais, na Sociedade 4.0, o neoterrorismo amparado pela Inteligência Artificial (IA) opera de forma mais insidiosa. A grande ruptura paradigmática reside na utilização de modelos de IA não apenas como ferramentas de coordenação, mas como o próprio objeto e meio de agressão. Nesse cenário, ganham relevo os Ataques Adversariais, ações silenciosas destinadas a induzir sistemas de aprendizado de máquina ao erro por meio da exploração de suas vulnerabilidades matemáticas. [13]A autora pontua;

Diferente das modalidades clássicas, esses ataques operam abaixo do radar da percepção humana, configurando uma "ameaça sistêmica". Essa gravidade é reconhecida pela legislação europeia, que classifica como "risco inaceitável" o uso de IA para manipulação subliminar. As manifestações desse terrorismo contemporâneo incluem o envenenamento de dados (*data poisoning*) e a manipulação de biometria facial para subverter setores estratégicos, como transporte e energia. O regulamento europeu responde a essas ameaças ao restringir severamente a identificação biométrica remota e exigir que sistemas de "alto risco" cumpram requisitos rigorosos de robustez e supervisão humana.[14]

As manifestações dessa nova modalidade terrorista incluem a manipulação de biometria facial, utilizando imagens sintéticas para burlar sistemas de vigilância, e o envenenamento de dados (*data poisoning*), que corrompe o treinamento de IAs de segurança. Tais ações visam subverter infraestruturas críticas, fazendo com que sistemas de transporte ou energia interpretem situações catastróficas como normalidade. O regulamento europeu responde a essas ameaças ao proibir a compilação de bases de dados de reconhecimento facial via extração não direcionada e ao restringir severamente o uso de identificação biométrica remota em tempo real, permitindo-a apenas em casos excepcionais, como a

[12] MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 16, n. 1, p. 1-33, jan./abr. 2020.
[13]LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026. *E-book*. p.33-35.
[14]HACKER, Philipp. The European AI Act: Resilience through Regulation. Law and Technology Journal, v. 12, n. 1, 2024.

prevenção de ataques terroristas previsíveis. [15]

As manifestações desse terrorismo contemporâneo incluem o envenenamento de dados (*data poisoning*) e a manipulação de biometria facial para subverter setores estratégicos, como transporte e energia. O regulamento europeu responde a essas ameaças ao restringir severamente a identificação biométrica remota, permitindo-a apenas em casos excepcionais, como a prevenção de ataques previsíveis. Essa mudança redefine o "campo de batalha", migrando do hardware para o processo cognitivo da máquina. Ao manipular a percepção algorítmica, anulam-se defesas estatais sem disparar alarmes físicos, exigindo que sistemas de "alto risco" cumpram requisitos rigorosos de robustez e supervisão humana.[16]

Dessa forma, o neoterrorismo na era da IA busca a corrosão da confiança digital. Quando a tecnologia é voltada contra a coletividade para manipular emoções ou inferir atributos sensíveis, a vulnerabilidade digital atinge seu ápice. Para conter esses abusos, o novo arcabouço jurídico estabelece o Gabinete de IA, com prazos rigorosos para a proibição de sistemas que atentem contra a dignidade e a segurança humana.[17]

3. CIBERTERRORISMO E MILÍCIAS DIGITAIS

Um dos principais desafios atuais consiste no controle da criminalidade no ambiente digital, uma vez que, por meio do uso do ciberespaço, os cibercriminosos encontram ferramentas que viabilizam diversas práticas delitivas, entre as quais o ciberterrorismo.

O ciberterrorismo tem início com a propaganda, ou a disseminação de ideários terroristas, visando recrutar indivíduos para a sua execução. Tal processo de recrutamento pode ser realizado *online*, o que confere vantagens à organização terrorista pela possibilidade de expansão global célere. Além disso, a internet é um instrumento fundamental na busca por financiamento, pois, ainda que os atentados ocorram em ambiente virtual, a mobilização de recursos permanece necessária. Ferramentas digitais também são empregadas no

[15]HACKER, Philipp. The European AI Act: Resilience through Regulation [A Lei de IA Europeia: resiliência através da regulação]. Law and Technology Journal, v. 12, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.lawtechjournal.com/ [ou o link específico da obra]. Acesso em: 15 mar. 2026.
[16]HACKER, Philipp. The European AI Act: Resilience through Regulation [A Lei de IA Europeia: resiliência através da regulação]. Law and Technology Journal, v. 12, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.lawtechjournal.com/ [ou o link específico da obra]. Acesso em: 15 mar. 2026.
[17] HACKER, Philipp. The European AI Act: Resilience through Regulation [A Lei de IA Europeia: resiliência através da regulação]. Law and Technology Journal, v. 12, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.lawtechjournal.com/ [ou o link específico da obra]. Acesso em: 15 mar. 2026.

planejamento das ofensivas, sendo essenciais para a comunicação remota entre múltiplos participantes e para a seleção estratégica de alvos. Por fim, quanto à execução: quando um atentado terrorista é perpetrado por meios digitais, resta tipificada a conduta de ciberterrorismo. Para Debora Almeida e Rogério Sanches Cunha, um ato terrorista pode ocorrer quando um indivíduo ou organização utiliza a rede informática para cometer um crime, como a destruição de um sistema nacional de gestão de energia.[18]

No espectro das novas ameaças digitais, as Milícias Digitais consolidam-se como uma modalidade de cibercriminalidade que exige respostas legislativas rigorosas. Nesse sentido, o Projeto de Lei (PL) nº 3.283/2021, ratificado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), busca enquadrar as atividades desses grupos e de outras organizações criminosas no rol dos atos de terrorismo.[19]

Verifica-se que a conduta praticada não se ajusta ao tipo penal específico de terrorismo. O artigo 2º da Lei nº 13.260/2016 define o terrorismo no Brasil e estabelece que: "O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública"[20]

Essa lacuna normativa, ao instaurar uma zona de desproteção institucional frente ao fenômeno do pânico digital, é o objeto de correção do Projeto de Lei nº 3.283/2021, que busca enquadrar as ações dessas organizações como atos terroristas para garantir uma resposta estatal proporcional à gravidade das ofensivas contra o Estado Democrático de Direito.[21] Tal readequação é fundamental para mitigar o arbítrio tecnológico e enfrentar a vulnerabilidade digital sistêmica, que, conforme as lições de Leal, constitui uma condição

---

[18]ALMEIDA, Débora de Souza de; CUNHA, Rogério Sanches. **O ciberataque do dia 12 de maio**: ciberterrorismo? Meu Site Jurídico, 16 maio 2017. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/05/16/o-ciberataque-do-dia-12-de-maio-ciberterrorismo/. Acesso em: 20 fev. 2025.

[19]BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. Aprovado projeto que tipifica como terroristas atos do crime organizado e de milícias. Brasília, DF, 10 maio 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/10/aprovado-projeto-que-tipifica-como-terroristas-atos-do-crime-organizado-e-de-milicias. Acesso em: 20 fev. 2025.

[20] AGÊNCIA SENADO. Aprovado projeto que tipifica como terroristas atos do crime organizado e de milícias. Brasília, 10 maio 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/10/aprovado-projeto-que-tipifica-como-terroristas-atos-do-crime-organizado-e-de-milicias. Acesso em: 20 fev. 2025.

[21] GALVÃO FILHO, Anízio Pires, MOTTA, Francisco José Borges, PAULO, Lucas Moreschi, El constitucionalismo digital y la crisis de la democracia liberal - São Paulo Editora dialéctica, 2023.p4.

inerente à Sociedade 4.0, na qual a fragilidade técnica dos sistemas é explorada como um vetor de controle psicossocial e manipulação cognitiva [22]

Estas "Organizações Digitais" visam atingir um coletivo específico, como os Magistrados da Suprema Corte, utilizando tecnologias como a Inteligência Artificial que, por ser uma tecnologia de automação, pode difundir rapidamente conteúdos como *fake news*, desinformação, incitação ao ódio, entre outras práticas.

Na perspectiva de Longhi, o fenômeno da "censura inversa" consolidou-se no cenário brasileiro como o principal *modus operandi* das denominadas milícias digitais. Em uma síntese conceitual, o autor define tais grupos como associações de indivíduos interconectados de maneira flexível que, desprovidos de um arranjo legal formal, atuam de forma orquestrada no ambiente digital notadamente nas redes sociais. Esse fenômeno, que ganhou relevo sistêmico a partir do pleito eleitoral de 2018, caracteriza-se pelo emprego massivo de ferramentas de automação, tais como robôs e perfis inautênticos, com o escopo deliberado de articular campanhas de desinformação voltadas à aniquilação da imagem e da reputação de oponentes circunstanciais.[23]

Estas organizações criminosas, valendo-se de meios de comunicação e tecnologias automatizadas que potencializam a disseminação de variados conteúdos voltados à prática criminosa, suscitam a urgência de novas estratégias de enfrentamento à cibercriminalidade e, por conseguinte, ao ciberterrorismo.

4. O CIBERTERRORISMO E A CONTEMPORANEIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

O ambiente virtual consolidou-se como a nova fronteira das interações sociais, permitindo que o fluxo informacional ocorra em escala global e instantânea. De acordo com as premissas de Leal e Janini, essa reconfiguração da conduta humana no ciberespaço impõe ao Direito o desenvolvimento de paradigmas regulatórios aptos a dirimir os conflitos e classificar a juridicidade das ações digitais[24]. É imperativo que tal intervenção normativa

[23] LONGHI, João Victor Rozatti, Responsabilidad Civil y Redes Sociales: eliminación de contenidos, perfiles falsos, discursos de odio y noticias falsas-2 ed-Indaiatuba, SP: Editora Foco,2022. p.330.
[24]LEAL, Simone Gomes, JANINI, Tiago Cappi, Gran Hermano Fiscal: Inspección Fiscal en el Entorno Digital, Frente a los Derechos Fundamentales del Contribuyente, CONPEDI- Fortaleza, 2023, Disponible en:

assegure a prevalência das garantias constitucionais, uma vez que a mesma tecnologia que otimiza o cotidiano introduz uma "vulnerabilidade digital" intrínseca. Essa exposição sistêmica a ofensas cibernéticas coloca sob ameaça à segurança, a intimidade e a própria dignidade da pessoa humana, exigindo que o sistema jurídico estabeleça mecanismos eficazes para salvaguardar a liberdade de expressão e a privacidade no cenário eletrônico.[25]

A autora traça em seu livro a interseccionalidade da dupla vulnerabilidade no ambiente doméstico e digital, segundo ela:

> O conceito de vulnerabilidade social das mulheres engloba os desafios e perigos que elas enfrentam, que podem ser de natureza econômica, social, cultural, familiar ou psicológica.
>
> A segunda refere-se à vulnerabilidade digital, à fragilidade inerente à segurança dos sistemas informáticos. (...)
>
> O Estado, portanto, deve inovar com a regulamentação das plataformas digitais, visando impor limites a condutas realizadas através do ciberespaço, proporcionando maior segurança aos usuários diante dos cibercriminosos.[26]

Sob a égide da Sociedade 4.0, a convergência entre os avanços da Quarta Revolução Industrial e a onipresença informacional estabeleceu o que a doutrina identifica como uma vulnerabilidade digital intrínseca, transformando o ciberespaço no palco primordial de novos e complexos conflitos.

Nesse contexto, conforme as lições de Simone Leal no livro *cyberstalking,* a trajetória tecnológica é indissociável de marcos de instabilidade, onde o neoterrorismo emerge não apenas como violência física, mas como uma sofisticada estratégia de legitimação moral e desestabilização psicológica da coletividade através do uso de Inteligência Artificial e automação. Segundo a autora, "o cyberstalking por meio de ataques coordenados que visam desestruturar a imagem pública, a saúde mental, a honra, a imagem e até a dignidade da vítima através dos meios de comunicação digital."[27]

---

http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/1mc21155/D5H1IoMJUxr530oo.pdf. Consultado el 29 de mediados de 2024.

[26] LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora, 2026. p.35-40).

[27] LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora, 2026. p.

Diferenciando-se da criminalidade informática comum pelo seu escopo estritamente político e ideológico, o ciberterrorismo contemporâneo manifesta-se com vigor por meio das Milícias Digitais, as quais operam sob a lógica da "censura inversa" conforme teorizado por Longhi ao utilizarem ferramentas de automação e perfis inautênticos para erodir a reputação de oponentes e fragilizar os pilares das instituições democráticas, como o Poder Judiciário.[28]

O artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal dispõe que: "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação."[29]

A preocupação com a proteção desses novos direitos fundamentais manifesta-se tanto em âmbito nacional quanto internacional. O *Policy Brief* sobre Integridade da Informação em Plataformas Digitais, elaborado pelo Secretário-Geral da ONU, apresenta conceitos e propostas voltados à salvaguarda dos novos direitos fundamentais. Tais propostas evidenciam o empenho em combater a proliferação de notícias falsas (*fake news*), a desinformação e os discursos de ódio nas plataformas digitais, buscando preservar a integridade da informação e a liberdade de expressão, elementos que integram o rol dos novos direitos fundamentais.[30]

A automação algorítmica permite que as Milícias Digitais escalonem ataques de engenharia social em níveis industriais, utilizando *bots* e *deepfakes* para conferir verossimilhança a narrativas mentirosas. Como destaca a autora, essa prática transcende o crime cibernético comum; ela se transmuta em ciberterrorismo ao utilizar o ciberespaço para instaurar um estado de "anomia informacional" e pânico social generalizado.

Ao fundir a manipulação psicológica da engenharia social com a velocidade da IA, o terrorista digital não precisa mais explodir pontes físicas para isolar uma população; ele explode a confiança nas instituições e a veracidade dos fatos.[31]

---

[28]LONGHI, João Victor Rozatti. Responsabilidade civil e redes sociais: retirada de conteúdo, perfis falsos, discurso de ódio e fake news. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022. p. 330.

[29] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

[30] Nações Unidas Brasil. (2023, 12 de junho). *Como proteger a integridade da informação nas plataformas digitais? ONU publica diretrizes do Secretário-Geral* [¿Cómo proteger la integridad de la información en las plataformas digitales? La ONU publica directrices del Secretario General]. https://brasil.un.org/pt-br/249995-como-proteger-integridade-da-informacao

[31] LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora, 2026. p.25-37).

Conforme as diretrizes do AI Act, esse uso manipulativo de sistemas de IA para distorcer o comportamento humano é classificado como um risco inaceitável, justamente por ferir o núcleo essencial da dignidade humana e da segurança democrática, legitimando a necessidade de novas tipificações que alcancem o terrorismo psicológico digital.

Pode-se concluir, portanto, que o ciberterrorismo está encontrando novas formas de operar mediante o uso das novas tecnologias, tornando vulnerável a sociedade em seu conjunto. Diante disso, o Estado e as organizações internacionais têm buscado combater essas novas modalidades de criminalidade e ampliar a proteção dos direitos fundamentais.

5. DIREITOS HUMANOS A PERSPECTIVA EUROPEIA E ESPANHOLA

O ciberespaço, embora catalisador de inovações sem precedentes, institui uma "vulnerabilidade digital" intrínseca que tensiona garantias fundamentais clássicas, como a intimidade, a privacidade e a própria dignidade da pessoa humana. Conforme a tese central defendida por Simone Leal, na análise do fenômeno do *cyberstalking*, essa vulnerabilidade não se restringe a uma fragilidade técnica passível de correção, mas constitui uma condição sistêmica da Sociedade da Informação. Sob esta égide, a hiperconectividade e a desterritorialização dos dados expõem o indivíduo a novas formas de arbítrio, onde a tecnologia atua como um vetor de controle psicossocial e vigilância constante. Para a autora, o avanço tecnológico na Sociedade 4.0 permitiu que a intrusão na esfera privada transcendesse o ambiente físico e se consolidasse no meio eletrônico, transformando a rede em um cenário de violência doméstica e institucional. Assim, a vulnerabilidade digital, ao ser instrumentalizada por meio da automação algorítmica e de táticas de desinformação, exige que o ordenamento jurídico abandone a postura puramente reativa e adote novos paradigmas de proteção, capazes de salvaguardar à autodeterminação e a integridade psíquica do cidadão diante da onipresença digital. [32]

O Constitucionalismo Digital propõe uma reconfiguração da axiologia constitucional para proteger o cidadão contra ofensas algorítmicas opacas.[33]

Gilmar Mendes e Victor Fernandes caracterizam essa vertente como uma "verdadeira

[32] LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora, 2026. p.25-37).
[33]LEAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026. *E-book*.25-37.

ideologia constitucional" que busca limitar o poder na rede e formalizar princípios de governança.[34]

Essa convergência entre a vulnerabilidade digital e o constitucionalismo encontra expressão máxima na Carta de Direitos Digitais da Espanha. O documento espanhol é pioneiro ao reconhecer que a dignidade humana, diante da exposição sistêmica do sujeito no ambiente em rede, depende essencialmente da proteção contra a manipulação cognitiva e a intrusão algorítmica. Nesse contexto, o reconhecimento da vulnerabilidade digital atua como o elo necessário: ela deixa de ser apenas uma fragilidade técnica para se tornar o fundamento que justifica a intervenção do Constitucionalismo Digital. É através dessa nova axiologia que se torna possível afirmar que os direitos na era da informação são resguardados pelo arcabouço constitucional, que serve como alicerce para que a legislação infraconstitucional neutralize os riscos sistêmicos e garanta a integridade do ecossistema digital

Em síntese, o enfrentamento do ciberterrorismo na Sociedade 4.0 pressupõe que o Estado brasileiro incorpore o Constitucionalismo Digital é indispensável contra o arbítrio tecnológico. Como demonstrado, a vulnerabilidade digital constitui uma condição sistêmica que exige o reequilíbrio de poderes entre os cidadãos e os grandes agentes controladores de dados, visando mitigar riscos de manipulação e agressões algorítmicas. Ao utilizar a Constituição Federal como alicerce para uma interpretação que dialogue com marcos pioneiros como a Carta de Direitos Digitais da Espanha, o ordenamento jurídico assegura que a dignidade humana e a integridade psíquica permaneçam resguardadas frente às táticas de desestabilização democrática no ciberespaço

6. A AI ACT DA UNIÃO EUROPEIA (2024) NOVOS PARADIGMAS DE PROIBIÇÃO E SEGURANÇA

O AI Act 2024 estabelece a proibição absoluta de sistemas de IA que utilizem técnicas manipuladoras ou exploratórias destinadas a causar danos físicos ou psicológicos (Art. 5º).[35]

[3434]MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 16, n. 1, p. 1-33, jan./abr. 2020.

[35] Artificial Intelligence Act. (2024, 30 de maio). *High-level summary of the AI Act* [Resumen general de la Ley de Inteligencia Artificial]. https://artificialintelligenceact.eu/high-level-summary/

No contexto da vulnerabilidade digital, tal dispositivo valida o reconhecimento de que a erosão deliberada do Estado Democrático configura ofensa de gravidade equivalente ao neoterrorismo.

Nessa linha, Mendes e Fernandes destacam que a intensificação do fluxo comunicacional em espaços controlados por grandes agentes econômicos amplia as possibilidades de abusos, como a disseminação de notícias falsas e a utilização de ferramentas de *data analytics* para manipulações que comprometem a isonomia e à autodeterminação dos usuários. Diferenciando-se da criminalidade informática comum.[36]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação empreendida permite concluir que o fenômeno terrorista atravessa uma metamorfose ontológica na Sociedade da Automação. O ciberterrorismo contemporâneo desvinculou-se da necessidade de explosivos físicos para detonar o que há de mais essencial na democracia: a confiança institucional e a integridade psíquica da coletividade. Através da "Tríade da Desestabilização" composta pela engenharia social como método, a desinformação como projétil e a Inteligência Artificial como multiplicador de danos as milícias digitais inauguraram uma era de agressão invisível, porém sistêmica.

Verificou-se que a atual Lei Antiterrorismo brasileira (Lei nº 13.260/2016) padece de uma lacuna de tipicidade preocupante, pois restringe o terrorismo a motivações de xenofobia ou preconceito, deixando as instituições democráticas desprotegidas diante do pânico digital e da "censura inversa". Nesse cenário, o reconhecimento da vulnerabilidade digital consolida-se como o instituto essencial para que o Constitucionalismo Digital atue com eficácia, uma vez que estamos diante de riscos sistêmicos que ameaçam a própria arquitetura do Estado Democrático.

O diálogo com o Direito Comparado, especificamente através do AI Act da União Europeia e da Carta de Direitos Digitais da Espanha, oferece o norte necessário para a superação dessa vulnerabilidade, classificando a manipulação cognitiva algorítmica como um "risco inaceitável". Não basta mais limitar o poder estatal; é imperativo limitar o arbítrio tecnológico e a opacidade das "caixas-pretas" algorítmicas que regem o discurso público.

[36]MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 16, n. 1, p. 1-33, jan./abr. 2020.

Em última análise, a pesquisa conclui que a salvaguarda da Sociedade da Automação exige um ordenamento jurídico que reconheça o ciberespaço como um cenário de guerra híbrida. Somente através de uma tipificação penal que contemple o terrorismo psicológico digital e de mecanismos de auditoria sobre a IA, será possível garantir que a inovação tecnológica não se torne o carrasco da dignidade humana e da estabilidade democrática.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Aprovado projeto que tipifica como terroristas atos do crime organizado e de milícias**. Brasília, 10 maio 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/10/aprovado-projeto-que-tipifica-como-terroristas-atos-do-crime-organizado-e-de-milicias. Acesso em: 15 mar. 2026.

ALMEIDA, Débora de Souza de; CUNHA, Rogério Sanches. **O ciberataque do dia 12 de maio**: ciberterrorismo? Meu Site Jurídico, 16 maio 2017. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/05/16/o-ciberataque-do-dia-12-de-maio-ciberterrorismo/. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.283, de 2021**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar como atos terroristas as ações de organizações criminosas [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2300481. Acesso em: 15 mar. 2026.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

CIÊNCIA HOJE. **Neoterrorismo mapeado**. dez. 2007 (CH 244). Disponível em: https://cienciahoje.org.br/artigo/neoterrorismo-mapeado/. Acesso em: 15 mar. 2026.

ESPANHA. Ministério de Asuntos Económicos y Transformación Digital. **Carta de Derechos Digitales**. Madrid: Gobierno de España, 2021. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

FARIAS, James Magno A. **Direito tecnológico e justiça digital**. São Paulo: LTr, 2023.

GALVÃO FILHO, Anízio Pires; MOTTA, Francisco José Borges; PAULO, Lucas Moreschi. **O constitucionalismo digital e a crise da democracia liberal**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

HACKER, Philipp. The European AI Act: Resilience through Regulation. **Law and Technology Journal**, v. 12, n. 1, 2024.

ISTO É DINHEIRO. **Como os ataques de 11 de setembro de 2001 impactaram a tecnologia**. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/como-os-ataques-de-11-de-setembro-de-2001-impactaram-a-tecnologia/. Acesso em: 15 mar. 2026.

EAL, Simone Gomes. Cyberstalking: novas perspectivas de aplicação no âmbito da violência doméstica diante do avanço tecnológico na sociedade da informação. São Paulo: Editora Dialética, 2026.

LEAL, Simone Gomes; JANINI, Tiago Cappi. Gran Hermano Fiscal: a fiscalização tributária no ambiente digital diante dos direitos fundamentais do contribuinte. Fortaleza: **CONPEDI**, 2023. Disponível em: http://site.conpedi.org.br. Acesso em: 15 mar. 2026.

LÉVY, Pierre. Ciberespaço: um hipertexto com Pierre Lévy. In: PELLANDA, Nize Maria Campos; PELLANDA, Eduardo Campos (orgs.). **Ciberespaço**: um hipertexto com Pierre Lévy. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.

LONGHI, João Victor Rozatti. **Responsabilidade civil e redes sociais**: retirada de conteúdos, perfis falsos, discursos de ódio e notícias falsas. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, jan./abr. 2020.

NACIONES UNIDAS BRASIL. **¿Cómo proteger la integridad de la información en las plataformas digitales?** La ONU publica directrizes del secretário-geral. 2023. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/249995-como-proteger-integridade-da-informacao. Acesso em: 14 mar. 2026.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Facções criminosas e terrorismo**: consequências. Jusbrasil, 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/faccoes-criminosas-e-terrorismo-consequencias/5238920980. Acesso em: 15 mar. 2026.

SILVA, Fábio Yitzhak. **Neoterrorismo pós-7 de outubro**: uma nova face do terror na era digital. Instituto Brasil-Israel, 19 dez. 2024. Disponível em: https://www.institutobrasilisrael.org. Acesso em: 15 mar. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1689** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Lei da Inteligência Artificial). **Jornal Oficial da União Europeia**: série L, 12 jul. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689. Acesso em: 15 mar. 2026.

.

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS NORMATIVOS E ESTRUTURAIS PARA A AMÉRICA LATINA

The Sustainable Development Goals in the Age of Artificial Intelligence: normative and structural challenges for Latin America

Saulo Capelari Junior[1]

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

DOI: https://doi.org/10.62140/SCJ809412832

Sumário: 1. Introdução; 2. Inteligência Artificial e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Conexões e Tensões; 3. Inteligência Artificial a partir da perspectiva Latino-Americana: Desafios Regulatórios e Éticos; 4. Possibilidades para o Sul Global: Caminhos para uma Agenda Inclusiva; 5. Considerações Finais.

Resumo: A Inteligência Artificial (IA) tem se destacado como uma tecnologia estratégica com capacidade de transformar dinâmicas sociais, econômicas e jurídicas. Paralelamente, a Agenda 2030 da ONU instituiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que buscam reduzir desigualdades, erradicar a pobreza e promover desenvolvimento sustentável. No entanto, a interseção entre IA e ODS no contexto latino-americano revela uma ambivalência: embora a IA possa acelerar iniciativas relacionadas aos ODS, sua adoção pode também aprofundar desigualdades estruturais, ampliar riscos éticos e reforçar dependência tecnológica, especialmente no Sul Global. Esta pesquisa pretendeu averiguar como a IA pode simultaneamente contribuir para o cumprimento dos ODS e gerar efeitos adversos que comprometem sua efetividade na América Latina. O primeiro capítulo discutiu o potencial e as tensões da IA na implementação da Agenda 2030; o segundo examinou os desafios éticos e regulatórios da região; e o terceiro apresentou estratégias para uma agenda inclusiva baseada em cooperação internacional, marcos regulatórios adaptativos e políticas públicas. A pesquisa valeu-se da metodologia dedutiva, apoiada em revisão bibliográfica e documental. Foi possível concluir que a IA pode ser uma aliada estratégica dos ODS, desde que orientada por um aparato de governança ética e regulatória robusto. Sem tais salvaguardas, há risco de agravamento das desigualdades e consolidação de novas dependências tecnológicas.
Palavras-chave: Inteligência Artificial; América Larina; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Governança Algorítmica; Regulação Tecnológica.

Abstract: Artificial Intelligence (AI) has emerged as a strategic technology capable of transforming social, economic, and legal dynamics. Simultaneously, the UN's 2030 Agenda establishes the Sustainable Development Goals (SDGs), which aim to reduce inequalities, eradicate poverty, and promote sustainable development. However, the intersection between AI and SDGs in the Latin American context reveals an ambivalence: while AI can accelerate initiatives related to the SDGs, its adoption can also deepen structural inequalities, amplify

[1] Doutorando e Mestre pala Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). E-mail: saulo.capelari@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3241-7698.

ethical risks, and hinder technological cooperation, especially in the Global South. This research aimed to investigate how AI can simultaneously contribute to the achievement of the SDGs and generate adverse effects that compromise their effectiveness in Latin America. The first chapter discussed the potential and effort of AI in implementing the 2030 Agenda; the second examined the ethical and regulatory challenges in the region; and the third presented strategies for an inclusive agenda based on international cooperation, adaptive regulatory frameworks, and public policies. This research employs a deductive methodology, enhanced through bibliographic and documentary review. It was concluded that AI can be a strategic ally of the SDGs, provided it is guided by a robust ethical and regulatory governance framework. Without these safeguards, there is a risk of exacerbating inequalities and consolidating new technological dependencies.
Keywords: Artificial Intelligence; Latin America; Sustainable Development Goals; Algorithmic Governance; Technological Regulation**.**

1. Introdução

Os sistemas de Inteligência Artificial (IA) consolidaram-se como uma das tecnologias mais transformadoras do século XXI, com capacidade de redefinir as dinâmicas sociais, econômicas e jurídicas em escala global. Paralelamente, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), instituiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo um compromisso universal voltado à redução das desigualdades, à erradicação da pobreza e à promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A partir deste cenário, a interseção entre IA e os ODS, especialmente no contexto latino-americano, evidencia um cenário marcado por tensões estruturais, característica intrínseca da realidade experimentada pelo sul global. Embora os sistemas de Inteligência Artificial ofereçam instrumentos capazes de acelerar a implementação das metas globais, sua adoção sem a implementação de parâmetros éticos e regulatórios adequados, poderá reforçar desigualdades preexistentes, além de ampliar riscos socioambientais e consolidar novas formas de dependência tecnológica (Colonialismo Digital), comprometendo os princípios que orientam a sustentabilidade.

Ademais, a presente pesquisa tem por objetivo central averiguar as conexões entre os sistemas de Inteligência Artificial e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, investigando como a IA pode simultaneamente atuar como aceleradora dos ODS e gerar efeitos adversos que desafiam sua efetividade em regiões historicamente vulneráveis.

Para tanto, o estudo foi estruturado em três tópicos interdependentes, sendo que, o primeiro pretende examinar o potencial e as tensões da relação entre IA e ODS; o segundo objetiva compreender os desafios regulatórios e éticos do tema a partir da perspectiva latino-americana; e o terceiro, por fim, tem por escopo central apresentar estratégias adequadas para uma agenda inclusiva, com ênfase em cooperação internacional, marcos regulatórios

adaptativos e políticas públicas voltadas à soberania digital a partir da realidade latino-americana.

A fim de viabilização a execução dos objetivos propostos, a presente pesquisa valeu-se do método dedutivo, partindo de conceitos gerais sobre IA, sustentabilidade e governança digital para analisar suas implicações específicas na América Latina. Não obstante a isto, o trabalho fundamenta-se nas técnicas de revisão bibliográfica e documental, englobando relatórios internacionais, literatura especializada e normas emergentes relacionadas à regulação dos sistemas de IA e à implementação dos ODS.

Em suma, as conclusões, ainda que parciais, indicam que a Inteligência Artificial pode se tornar uma aliada estratégica para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, desde que sua aplicação seja devidamente orientada por princípios éticos, mecanismos de transparência e estruturas regulatórias eficazes. Haja vista que, na ausência dessas salvaguardas, há um latente risco de aprofundamento das desigualdades e de consolidação de dependências tecnológicas, ameaçando os compromissos da Agenda 2030.

Portanto, a construção de uma governança digital robusta e cooperativa revela-se indispensável para que a IA contribua efetivamente para um desenvolvimento sustentável e equitativo na América Latina.

2. Inteligência Artificial e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Conexões e Tensões

A relação entre Inteligência Artificial (IA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é marcada por uma ambivalência estrutural latente, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que a IA oferece instrumentos poderosos para acelerar a implementação da Agenda 2030, ela também introduz riscos que podem comprometer princípios fundamentais como a equidade, a sustentabilidade e os direitos humanos.

Em outros termos, essa dualidade exige uma análise crítica que transcenda o entusiasmo tecnológico e considere os impactos sociais, econômicos e ambientais da adoção massiva de sistemas inteligentes.

O crescimento exponencial desse campo decorre da convergência de três fatores estruturantes e fundamentais, sendo eles o incremento da capacidade computacional, a disponibilidade massiva de dados em larga escala e os avanços contínuos dos algoritmos de aprendizado de máquina, com destaque para as técnicas de aprendizado profundo[2].

[2] Silva, Paulo José Pereira Carneiro Torres da; Eccard, Wilson Tadeu de Carvalho; Cavalcante, Jamile Sabbad Carecho. Inteligência Artificial e Sustentabilidade: desafios regulatórios e impacto ambiental. **Revista de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 86, 2025, p. 227.

Em síntese, a busca por sistemas sustentáveis consiste em um dos grandes desafios para o presente século e, para tanto, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a debater o assunto buscando regulamentar a cooperação internacional para firmar a busca por um planeta saudável e estabilizado para as presentes e futuras gerações.

Com isso, foi firmado no ano 2015 entre os 193 países membros da ONU a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, instituindo os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, subdivido em 169 metas, conferindo maior importância e mais foco na busca por um meio ambiente equilibrado. Francisco Tonilo de Carvalho complementa que:

> A Agenda 2030 trata-se de um plano de ações debatido internacionalmente pelos
> estados com o foco de concretizar 17 objetivos e 169 metas voltados para efetividade de desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental ao longo do período 2016-2030. Ela é resultado de inúmeras negociações dos Estados-membros da ONU, e tem como signatários todos os 193 países pertencentes à organização[3].

Surge nesse cenário a expressão *desenvolvimento sustentável,* que, consiste naquele desenvolvimento:

> que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades. E esse conceito passou a ser um imperativo para o Estado, devendo unir as esferas, social, econômica e ambiental de maneira sustentável[4].

Todavia, é preciso relembrar que a ONU foi criada com o foco na promoção de agendas globais com o intuito de reunir esforços dos Estados para atingir objetivos específicos, inclusive aqueles voltados par a proteção do meio ambiente e de combate às mudanças climáticas, como por exemplo o Acordo de Paris e o Protocolo Kyoto (Oliveira, 2020).

Ao analisar o contexto regional para a implementação dos ODS na América Latina, verifica-se que a Agenda 2030 se apresenta como um instrumento orientado não exclusivamente à atuação estatal, mas à salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais das sociedades que integram a região. Em síntese, a efetivação dos ODS transcende a mera divulgação em âmbito nacional ou internacional, exigindo uma transformação cultural direcionada à internalização desses objetivos.

---

[3] Carvalho, Francisco Toniolo de. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e seus atores: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais. **Revista CONFLUÊNCIAS**, v. 21, n. 3, 2019, p. 9.

[4] Ferrer, Walkiria Martinez Heinrich; Moraes, Julia Thais Assis; Dias, Jefferson Aparecido; Oliveira, Bruno Bastos de. A formação do Estado regulador e sua atuação na perspectiva ambiental face a Constituição Federal de 1988. ***Argumenta Journal of Law,*** UENP, Jacarezinho-PR, v. 44, n. 44, 2024, p. 176.

Conforme apontado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), apenas uma parcela das metas estabelecidas apresenta perspectiva de cumprimento até 2030, enquanto outras avançam em ritmo insuficiente ou permanecem estagnadas, havendo inclusive casos de retrocesso[5]. Nesse contexto, situa-se o núcleo da hipótese proposta, considerando as peculiaridades estruturais das sociedades latino-americanas, tais como desigualdades sociais e regionais, fragilidade institucional, insuficiência de investimentos, entre outros fatores que resultam em violações aos direitos e garantias fundamentais.

Outrossim, cumpre salientar ainda que os ODS possuem um caráter integrado e indivisível, apresentando natureza global e, portanto, aplicabilidade universal. A concepção dos ODS considera as distintas realidades em que se insere a humanidade, bem como as capacidades e níveis de desenvolvimento de cada Estado, de modo a assegurar o respeito às políticas e prioridades nacionais. Assim, a concretização desses objetivos configura-se como responsabilidade dos Estados, que devem formular estratégias nacionais e locais voltadas à implementação efetiva da Agenda 2030[6].

A análise dos relatórios estruturais elaborados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe evidencia que a realidade latino-americana não se limita à morosidade na execução das políticas públicas, mas revela também a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação. Tal lacuna compromete a *accountability* governamental, na medida em que dificulta a transparência, a responsabilização e o controle social sobre a implementação das metas da Agenda 2030[7].

A análise do conjunto de políticas implementadas revela que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mais críticos são aqueles relacionados à erradicação da pobreza, redução das desigualdades, desenvolvimento de cidades sustentáveis, ação climática e promoção da paz e justiça. Estas metas demandam transformações estruturais nos modelos

---

[5] CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. [Relatório, 2025]. ***A América Latina y el Caribe a 20 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social:*** *Hacia um pacto mundial por el desarrollo social inclusivo*. Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável. Brasília, Brasil. Organização das Nações Unidas (2025). Disponível em: https://crds.cepal.org/6/sites/crds6/files/s2500333_es.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

[6] Oliveira, Ingra Freire de. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). 125f. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, 2019.

[7] Oliveira, Ingra Freire de. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). 125f. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, 2019.

de governança, mecanismos de financiamento e estratégias de participação social[8] (CEPAL, 2025).

Por outro lado, os objetivos vinculados à saúde, energia limpa, inovação e consumo responsável apresentam desempenho relativamente mais positivo, evidenciando que avanços são viáveis quando há articulação efetiva entre os setores público e privado (CEPAL, 2025).

A pandemia da COVID-19 intensificou desafios preexistentes, ampliando as desigualdades sociais e econômicas, sobrecarregando os sistemas de saúde e educação e pressionando os orçamentos públicos. Nesse cenário, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) delineia quatro eixos estratégicos de transformação: (i) desenvolvimento produtivo sustentável, com ênfase em inovação e transição para uma economia de baixo carbono; (ii) redução das desigualdades mediante políticas públicas inclusivas; (iii) ação climática urgente, contemplando transição energética e preservação ambiental; e (iv) fortalecimento institucional, com aprimoramento da governança e mobilização de recursos financeiros.

Verifica-se que a Agenda 2030, embora destituída de caráter vinculante, exerce relevante influência normativa ao se configurar como instrumento de *soft law*. Entende-se por *soft law*, como um instrumento que viabiliza resposta às demandas específicas da sociedade internacional, oferecendo flexibilidade normativa em contextos nos quais os instrumentos tradicionais do direito internacional (marcados pela rigidez e pela exigência de consenso formal) não se mostram suficientes para atender à complexidade das relações globais[9].

Todavia, sua incorporação aos marcos legais nacionais permanece limitada, comprometendo a efetividade das ações governamentais. Além disso, a ausência de regulamentações específicas e de mecanismos robustos de *accountability* dificulta a consolidação dos ODS como diretrizes estruturantes das políticas públicas, restringindo a transparência, a responsabilização e o controle social sobre sua implementação.

Após a estruturação desta base acerca dos ODS, é possível ir adiante, nesse sentido, Estudos recentes indicam que a IA pode contribuir diretamente para a maioria das metas dos ODS, especialmente em áreas como saúde, educação, agricultura e mitigação climática. No ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), algoritmos de aprendizado profundo têm sido aplicados para diagnósticos precoces, otimização de tratamentos e monitoramento epidemiológico, reduzindo custos e ampliando o acesso a serviços médicos em regiões periféricas. No ODS 4 (Educação de Qualidade), sistemas adaptativos de ensino e plataformas inteligentes

[8] *Ibdem*

[9] Guerra, Amina Welten. As origens da *Soft Law* e a insuficiência das suas definições em face ao direito internacional contemporâneo. **Revista de Direito UFMG,** Belo Horizonte, n. 83, 2023.

permitem personalização do aprendizado, mitigando desigualdades educacionais históricas na América Latina. Já no ODS 13 (Ação Climática), modelos preditivos baseados em IA auxiliam na previsão de eventos extremos e na gestão eficiente de recursos energéticos, favorecendo políticas de mitigação e adaptação.

Ademais, Macelo Mendes e Eduardo Contani bem destacam que a utilização de ferramentas digitais se tornou uma prática recorrente na sociedade contemporânea. Inicialmente, grandes empresas passaram a adotar sistemas de processamento de dados para o controle de estoques, uma vez que essa tecnologia possibilitou maior rapidez e precisão na recuperação das informações, além de facilitar sua indexação e permitir consultas por meio de chaves específicas[10].

Apesar do potencial emancipatório, a IA também gera externalidades negativas que desafiam a lógica dos ODS. Em primeiro lugar, o impacto ambiental do treinamento de modelos de larga escala é significativo: estima-se que a pegada de carbono associada a sistemas avançados de IA rivalize com a emissão anual de pequenas cidades, tensionando metas de descarbonização global. Em segundo lugar, a discriminação algorítmica e os vieses embutidos nos dados de treinamento podem reproduzir e amplificar desigualdades raciais, de gênero e socioeconômicas, especialmente em países com histórico de exclusão estrutural.

Outro ponto crítico é a concentração tecnológica em grandes corporações do Norte Global, que detêm infraestrutura computacional, dados e capacidade de inovação, limitando a soberania digital do Sul Global. Essa assimetria reforça dependências históricas e pode transformar a IA em vetor de colonialismo tecnológico, caso não sejam implementadas políticas de transferência de tecnologia e mecanismos de governança inclusiva.

Marcos Mendes e Eduardo Contani reforçam que:

> De forma aparentemente distante, o direito digital vem reconhecendo a necessidade de aplicação da sustentabilidade nas entrelinhas do ordenamento jurídico, dando cada vez mais espaço para o pensamento racional, não só pelo seu apelo comercial, mas principalmente pela essencialidade quanto a manutenção dos recursos naturais para o bem viver da humanidade, por suas gerações, ao longo dos anos[11].

Em síntese, analisar os sistemas de IA sob a ótica dos ODS revela uma necessária dialética entre inovação e sustentabilidade. Se, por um lado, a Inteligência Artificial é apresentada como solução para problemas complexos, por outro, sua adoção indiscriminada pode gerar novos dilemas éticos e ambientais.

---

[10] Mendes, Marcelo Barros; Contani, Eduardo. Inteligência Artificial e a promoção da sustentabilidade: uma perspectiva à luz da análise econômica do direito. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania,** Londrina, v. 7, n.2, 2022.

[11] *Ibdem.*

A questão central não é apenas como utilizar a IA para atingir os ODS, mas como garantir que sua aplicação não comprometa os próprios fundamentos que tutelam a dignidade da pessoa humana. Isso implica incorporar princípios de responsabilidade algorítmica, transparência e justiça social como eixos normativos para orientar o desenvolvimento tecnológico.

3. Inteligência Artificial a partir da perspectiva Latino-Americana: Desafios Regulatórios e Éticos

Quanto se trata de governança aplicada aos sistemas de IA, o cenário na América Latina apresenta um quadro heterogêneo e fragmentado, marcado por assimetrias tecnológicas, lacunas normativas e desafios éticos complexos.

Atualmente, poucos países latino-americanos possuem estratégias nacionais consolidadas para IA, sendo que, a maioria carece de marcos regulatórios específicos. Essa ausência de harmonização normativa dificulta a integração regional e a criação de padrões mínimos para proteção de direitos fundamentais, como privacidade, não discriminação e transparência algorítmica.

É evidente a necessidade de um processo para regulamentação desses, seja em âmbito nacional ou regional, o ato de regulamentar é fundamental para a implementação de diretrizes que visam garantir a proteção dos direitos e garantias humanas fundamentais. Nesse sentido:

> regulação refere-se ao ato de criar, implementar e aplicar regras, diretrizes, normas ou leis para controlar ou influenciar a atividade de indivíduos, organizações, setores ou mercados. O objetivo principal da regulação é garantir o funcionamento eficiente, justo e seguro de sistemas complexos, como a economia, o meio ambiente, a saúde pública, as tecnologias emergentes e muitos outros aspectos da sociedade[12].

Por sua vez, os autores fazem uma diferenciação fundamental, distinguindo regulamentação de autorregularão, que consiste na "capacidade de um sistema, organismo ou entidade regular ou controlar seus próprios processos, comportamentos ou atividades de forma autônoma e adaptativa[13].

Além disso, a dependência tecnológica do Norte Global reforça a vulnerabilidade regulatória: grande parte das soluções de IA utilizadas na região é desenvolvida por corporações estrangeiras, o que limita a capacidade de fiscalização e a soberania digital. Essa dependência cria um cenário de colonialismo tecnológico, em que os países do Sul Global se

[12] Bueno, Eric Fiuza; Santos, Marcela Fonseca. Inteligência Artificial: desafios para regulação jurídica. **Revista de Direito & TI,** Porto Alegra, v. 1, n. 18, 2024.
[13] *Ibdem.*

tornam consumidores passivos de tecnologias que não refletem suas realidades sociais e culturais.

A adoção da IA na América Latina levanta questões éticas centrais, especialmente relacionadas à proteção de dados pessoais, viés algorítmico e explicabilidade dos sistemas. Em sociedades marcadas por desigualdades históricas, algoritmos treinados com dados enviesados podem reproduzir e amplificar discriminações raciais, de gênero e socioeconômicas. Esse fenômeno ameaça princípios constitucionais de igualdade e dignidade humana, exigindo mecanismos robustos de auditoria e governança algorítmica.

Outro desafio ético relevante é a opacidade dos sistemas de IA. A ausência de transparência compromete a *accountability* e dificulta a responsabilização em casos de danos causados por decisões automatizadas. A explicabilidade, portanto, deve ser incorporada como requisito normativo, garantindo que cidadãos e autoridades compreendam os critérios utilizados pelos algoritmos.

Nesse sentido, válido destacar a tramitação do Projeto de Lei nº 2.338/2023 no Senado Federal representa um marco normativo relevante para a governança da inteligência artificial (IA) no Brasil. O referido projeto estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento, implementação e uso responsável de sistemas de IA, se fundamentando em princípios como transparência, segurança, não discriminação e responsabilização. Além disso, prevê mecanismos de classificação de risco, obrigações de governança, auditoria e fiscalização, bem como sanções administrativas e civis, configurando um modelo regulatório orientado à proteção dos direitos fundamentais e à mitigação de riscos tecnológicos[14].

Embora se trate de um instrumento vinculante, o PL dialoga com padrões internacionais e princípios de *soft law*, como aqueles emanados pela ONU e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reforçando a necessidade de harmonização normativa em um contexto de governança global.

A conexão entre o Marco Regulatório da IA e a Agenda 2030 é evidente, sobretudo no que concerne aos ODS relacionados à inovação (ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10) e fortalecimento das instituições (ODS 16). A implementação de sistemas de IA seguros e éticos contribui para a promoção da justiça social, da eficiência administrativa e da sustentabilidade, desde que acompanhada de mecanismos robustos de *accountability*, capazes de assegurar transparência, controle social e responsabilização dos agentes envolvidos.

[14] Brasil [Projeto de Lei, 2023]. **Projeto de Lei nº 2338, de 2023 – Dispõe sobre o uso de Inteligência Artificial**. Brasília, DF: Congresso Nacional (2024). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 16 fev. 2026.

Sem essa integração normativa e institucional, há um eminente risco de que o Marco Regulatório permaneça no plano discursivo, sem produzir impactos concretos na proteção dos direitos fundamentais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Ao observar o contexto latino-americano, nota-se que a região tem avançado na discussão sobre a regulamentação da Inteligência Artificial (IA), embora de forma heterogênea e ainda incipiente. Diversos países da região apresentam projetos de lei e estratégias nacionais que, em grande medida, se inspiram no *Artificial Intelligence Act* da União Europeia, adotando abordagens baseadas em risco e princípios de proteção aos direitos fundamentais.

No Chile, foi apresentado em 2024 um projeto de lei que estabelece uma estrutura regulatória para sistemas de IA com base na classificação de riscos. A proposta proíbe práticas consideradas de "risco inaceitável", como a criação de *deepfakes* com conteúdo sexual e a identificação biométrica em tempo real, salvo para fins de segurança pública. Sistemas de "alto risco", como aqueles utilizados em processos seletivos de emprego, devem ser submetidos a aprovação prévia, enquanto ferramentas de "risco limitado", como *chatbots*, estão sujeitas a obrigações de transparência[15].

Na Argentina, destacam-se três iniciativas legislativas: (i) o Projeto de Lei nº 2505-D-2023 (Argentina, 2023a), que institui um marco legal para o desenvolvimento e uso da IA, com foco na proteção da dignidade humana, privacidade, transparência e responsabilidade; (ii) o Projeto de Lei nº 3161-D-2023 (Argentina, 2023b), que propõe a criação do Conselho Federal de Inteligência Artificial, órgão consultivo destinado a promover pesquisa e conscientização sobre IA; e (iii) o Projeto de Lei nº 1472-D-2023 (Argentina, 2023c), voltado à regulamentação do uso da IA na educação, garantindo sua aplicação segura e benéfica no ambiente escolar.

A análise dos desafios regulatórios e éticos da Inteligência Artificial na América Latina evidencia um cenário marcado por vulnerabilidades estruturais e assimetrias tecnológicas que exigem respostas normativas urgentes e coordenadas. A ausência de marcos regulatórios consolidados, somada à dependência de soluções desenvolvidas por corporações do Norte Global, compromete a soberania digital e limita a capacidade de adaptação das tecnologias às realidades sociais e culturais da região

[15] Chile [*Proyecto*, 2025]. *Proyecto que regula sistemas de Inteligencia Artificial será estudiado por Comisión Desafíos del Futuro.* ***Senado de la República de Chile***. 24 out. 2025. Disponível em: https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/proyecto-que-regula-sistemas-de-inteligencia-artificial-sera-estudiado-por. Acesso em: 23 fev. 2026.

Nesse contexto, a tramitação de iniciativas legislativas, como o Projeto de Lei nº 2.338/2023 no Brasil e propostas similares em países como Chile e Argentina, representam um avanço significativo, ainda que incipiente, na construção de um regime jurídico orientado por princípios de transparência, não discriminação e governança algorítmica.

Contudo, a efetividade dessas normas depende da sua integração aos sistemas jurídicos e administrativos nacionais, bem como da criação de instrumentos complementares de fiscalização e auditoria. Sem essa estrutura, há risco de que os dispositivos permaneçam no plano discursivo, sem produzir impactos concretos na mitigação dos riscos tecnológicos.

Por fim, é imprescindível reconhecer que a governança voltada para sistemas de IA na América Latina não pode se limitar à importação de modelos regulatórios estrangeiros. É necessário desenvolver soluções normativas que considerem as especificidades regionais, incorporando mecanismos de cooperação internacional e estratégias de inclusão digital.

Somente por meio de uma abordagem sistêmica, que articule regulação, inovação e proteção de direitos, será possível transformar a IA em um instrumento efetivo para a promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável, evitando que sua adoção indiscriminada aprofunde desigualdades históricas e consolide novas formas de colonialismo tecnológico.

4. Possibilidades para o Sul Global: Caminhos para uma Agenda Inclusiva

A integração da Inteligência Artificial (IA) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Sul Global não pode ser concebida apenas como um processo técnico, mas como um projeto político e social que exige estratégias de inclusão, soberania digital e cooperação internacional. Euler Jansen e Rogério Abreu ponderam que:

> A emergência da inteligência artificial (IA) no cenário contemporâneo suscita uma profunda reflexão sobre sua capacidade de interagir com os ideais de sustentabilidade, delineando um campo de investigação acadêmica de significativa relevância[16].

Nesse sentido, surge a Agenda 2030 como importante instrumento de fomente a busca por mecanismos hábeis a reduzir as referidas desigualdades e minimizar ou até mesmo extinguir os efeitos causados pela violação de direitos e garantias humanas fundamentais. Ilton Garcia da Costa, Fernando de Brito Alves e Luiz Henrique Pedrozo bem esclarecem que:

> A Agenda 2030 enquanto instrumento de articulação política busca, portanto, meios de promover a união dos povos tratando-os como uma espécie de aldeia global, no intuito de reduzir os índices

[16] Jansen, Euler Paulo de Moura; Abreu, Rogério Roberto Gonçalves de. Inteligência Artificial e sustentabilidade: uma união possível? **Revista Brasileira de Filosofia**, p. 2.

> alarmantes de fome, desnutrição, injustiça ambiental e desemprego em especial nos países pobres e em desenvolvimento[17] (Costa; Pedrozo; Alves, 2025, p. 323).

Os autores demonstram que a dimensão política e cooperativa da Agenda 2030, concebida como um instrumento de governança global que busca articular esforços entre Estados e atores não estatais para enfrentar desafios estruturais, como fome, desnutrição, injustiça ambiental e desemprego.

Ao propor a ideia de uma "aldeia global", o texto remete à concepção de interdependência entre nações, característica central do direito internacional contemporâneo, especialmente no âmbito do desenvolvimento sustentável. Essa perspectiva reforça a natureza não vinculante da Agenda 2030, que, embora se configure como *soft law*, exerce influência normativa significativa ao induzir políticas públicas e estratégias nacionais.

Todavia, a efetividade desse mecanismo depende da internalização dos compromissos assumidos nos sistemas jurídicos internos, bem como da criação de instrumentos de *accountability* que assegurem transparência e responsabilização na execução das metas.

Assim, para superar essa barreira, é imprescindível fortalecer mecanismos de cooperação internacional, com foco na transferência de tecnologia, capacitação de profissionais e compartilhamento de boas práticas regulatórias. Organismos multilaterais, como a ONU e a CEPAL, podem desempenhar papel estratégico na criação de plataformas colaborativas que promovam inovação aberta e acesso a infraestrutura computacional de ponta.

A construção de um arcabouço regulatório para IA no Sul Global deve equilibrar dois objetivos: estimular a inovação e proteger direitos fundamentais. Para isso, recomenda-se a adoção de modelos regulatórios adaptativos, que estabeleçam regras rígidas para sistemas de alto risco (como IA aplicada à saúde, segurança pública e crédito) e diretrizes flexíveis para aplicações de baixo impacto. Essa abordagem evita a paralisia regulatória e, ao mesmo tempo, mitiga riscos éticos e sociais.

Outro ponto crucial é a incorporação de princípios de responsabilidade algorítmica, transparência e auditoria obrigatória para sistemas críticos. A criação de agências regionais de supervisão tecnológica poderia garantir fiscalização efetiva e harmonização normativa entre países latino-americanos, fortalecendo a governança digital.

---

[17] Costa, Ilton Garcia da; Pedrozo, Luiz Henrique Batista de Oliveira; Ales, Fernando de Brito Alves. A sustentabilidade necessária às contratações de serviços públicos de acordo com a nova lei de licitações e contratos administrativos. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Unifafibe, v.13, n. 2, 2025, p. 323.

Para que a IA seja um vetor de desenvolvimento sustentável, é necessário integrá-la às políticas públicas de forma estratégica. Isso inclui os Programas de inclusão digital, garantindo acesso à conectividade e alfabetização tecnológica para populações vulneráveis; os incentivos à inovação local, por meio de fundos de pesquisa e incubadoras voltadas para soluções que atendam às demandas sociais da região; e as parcerias público-privadas orientadas por critérios de sustentabilidade e justiça social, evitando que a IA seja capturada por interesses corporativos.

A construção de uma agenda inclusiva requer, portanto, uma visão sistêmica que articule tecnologia, regulação e políticas sociais. Somente assim será possível transformar a IA em ferramenta para reduzir desigualdades e promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável no Sul Global.

5. Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a Inteligência Artificial (IA) representa uma tecnologia estratégica capaz de acelerar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas também introduz riscos significativos que não podem ser negligenciados. No contexto latino-americano, essa ambivalência se intensifica diante de vulnerabilidades estruturais, como desigualdades sociais, fragilidade institucional e dependência tecnológica em relação ao Norte Global.

Os capítulos desta pesquisa demonstraram que, embora a IA possa contribuir para metas essenciais da Agenda 2030 (como na saúde, educação, inovação e ação climática), a sua adoção de forma indiscriminada pode gerar externalidades negativas, incluindo impactos ambientais, vieses algorítmicos e concentração de poder em grandes corporações. Esses fatores ameaçam os princípios fundamentais da equidade, sustentabilidade e dignidade humana, exigindo uma governança digital robusta e inclusiva.

No plano regulatório, verificou-se que a América Latina avança de forma heterogênea e incipiente, com iniciativas relevantes como o Projeto de Lei nº 2.338/2023 no Brasil e propostas similares em Chile e Argentina. Contudo, a ausência de marcos consolidados e mecanismos eficazes de fiscalização compromete a efetividade normativa.

Para superar essas lacunas, é imprescindível adotar modelos regulatórios adaptativos, harmonizados com padrões internacionais, mas sensíveis às especificidades regionais, incorporando princípios de transparência, responsabilidade algorítmica e proteção dos direitos fundamentais.

Portanto, a construção de uma agenda inclusiva para o Sul Global requer estratégias integradas que articulem tecnologia, regulação e políticas sociais. Isso inclui cooperação internacional para transferência de tecnologia, formação de centros regionais de pesquisa, promoção da inclusão digital e incentivo à inovação local. Somente por meio dessa abordagem sistêmica será possível transformar a IA em instrumento de justiça social e desenvolvimento sustentável, evitando que sua expansão consolide novas formas de colonialismo tecnológico.

Em síntese, a IA pode ser uma aliada estratégica da Agenda 2030, desde que sua aplicação seja orientada por princípios éticos e regulatórios sólidos. Sem essas salvaguardas, há risco de aprofundamento das desigualdades e de comprometimento dos objetivos globais. Cabe, portanto, aos Estados, organismos internacionais e sociedade civil assumir um papel ativo na construção de uma governança digital cooperativa, capaz de assegurar que a inovação tecnológica caminhe lado a lado com a sustentabilidade e a dignidade humana.

Referências

Argentina [*Proyecto de Ley, 2023a). Proyecto de Ley nº 2505-D-2023 – Investigacion, desarrollo y yso de la inteligência artificial. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nacion Argentina (2025).* Disponível em: https://www.diputados.gob.ar/comisiones/permanentes/ceconomia/proyecto.html?exp=2505-D-2023. Acesso em 14 fev. 2026.

Argentina [*Proyecto de Ley, 2023b). Proyecto de Ley nº 3161-D-2023 – Creación del Consejo Federal de Inteligencia Articial. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nacion Argentina (2025).* Disponível em: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2025/PDF2025/TP2025/0345-D-2025.pdf. Acesso em 14 fev. 2026.

Argentina [*Proyecto de Ley, 2023c). Proyecto de Ley nº 1472-D-2023 – Uso da IA na educação. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nacion Argentina (2025).* Disponível em: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/1472-D-2023.pdf. Acesso em 14 fev. 2026.

Brasil [Projeto de Lei, 2023]. **Projeto de Lei nº 2338, de 2023 – Dispõe sobre o uso de Inteligência Artificial**. Brasília, DF: Congresso Nacional (2024). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 16 fev. 2026.

Bueno, Eric Fiuza; Santos, Marcela Fonseca. Inteligência Artificial: desafios para regulação jurídica. **Revista de Direito & TI,** Porto Alegra, v. 1, n. 18, 2024.

Carvalho, Francisco Toniolo de. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e seus atores: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais. **Revista CONFLUÊNCIAS**, v. 21, n. 3, 2019.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Relatório, 2023]. **A América Latina e o Caribe na metade do caminho para 2030:** Avanços e propostas de aceleração. Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável. Santiago, Chile. Organização das Nações Unidas (2025). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/66473608-59b7-472b-a003-80584e0bc8b2/content. Acesso em: 23 fev. 2026.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. [Relatório, 2025]. ***A América Latina y el Caribe a 20 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social:*** *Hacia um pacto mundial por el desarrollo social inclusivo*. Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável. Brasília, Brasil. Organização das Nações Unidas (2025). Disponível em: https://crds.cepal.org/6/sites/crds6/files/s2500333_es.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

Chile [*Proyecto*, 2025]. *Proyecto que regula sistemas de Inteligencia Artificial será estudiado por Comisión Desafíos del Futuro.* ***Senado de la República de Chile***. 24 out. 2025. Disponível em: https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/proyecto-que-regula-sistemas-de-inteligencia-artificial-sera-estudiado-por. Acesso em: 23 fev. 2026.

Costa, Ilton Garcia da; Assahara, Carolina Harumi. Descarte de resíduos agroindustriais como atividade potencialmente poluidora: tutela ambiental e dano social. **Revista Húmus,** v. 10, n. 30, 2020.

Costa, Ilton Garcia da. Meia Ambiente do trabalho desequilibrado e seus reflexos nas relações de trabalho e nos gastos públicos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho,** v. 87, nº 4, 2021.

Costa, Ilton Garcia da; Pedrozo, Luiz Henrique Batista de Oliveira; Ales, Fernando de Brito Alves. A sustentabilidade necessária às contratações de serviços públicos de acordo com a nova lei de licitações e contratos administrativos. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Unifafibe, v.13, n. 2, 2025.

Ferrer, Walkiria Martinez Heinrich; Moraes, Julia Thais Assis; Dias, Jefferson Aparecido; Oliveira, Bruno Bastos de. A formação do Estado regulador e sua atuação na perspectiva ambiental face a Constituição Federal de 1988. ***Argumenta Journal of Law*****,** UENP, Jacarezinho-PR, v. 44, n. 44, 2024.

Guerra, Amina Welten. As origens da *Soft Law* e a insuficiência das suas definições em face ao direito internacional contemporâneo. **Revista de Direito UFMG,** Belo Horizonte, n. 83, 2023.

Jansen, Euler Paulo de Moura; Abreu, Rogério Roberto Gonçalves de. Inteligência Artificial e sustentabilidade: uma união possível? **Revista Brasileira de Filosofia**

Mendes, Marcelo Barros; Contani, Eduardo. Inteligência Artificial e a promoção da sustentabilidade: uma perspectiva à luz da análise econômica do direito. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania,** Londrina, v. 7, n.2, 2022.

Oliveira, Ingra Freire de. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). 125f. 2019.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, 2019.

Oliveira, Juliana Ferreira de. **ODS 4 E Agenda 2030:** Avanços e entraves na promoção da educação de qualidade na América Latina e Brasil. 51f. 2020. Trabalho de Conclusão de Curto (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2020.

Silva, Paulo José Pereira Carneiro Torres da; Eccard, Wilson Tadeu de Carvalho; Cavalcante, Jamile Sabbad Carecho. Inteligência Artificial e Sustentabilidade: desafios regulatórios e impacto ambiental. **Revista de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 86, 2025.

Sousa, Iorrana Soares. n iniciativas, programas e ações para consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 129f. 2022. Dissertação (Pós-graduação em Energia e Ambiente) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

Werkema, Poliana Braga Lima. **O direito à cidade no plano internacional:** Objetivos da Agenda 2030 da ONU – Cidades e Comunidades sustentáveis. 141f. 2020. Dissertação (Pósgraduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020

O VISTO B1/ B2/ J1 (VISTO DE TURISTA AMERICANO) NO CONTEXTO DO TURISMO NOS PARQUES TEMÁTICOS

The U.S. B1 / B2 /J1 Visa (Tourist Visa) in the Context of Theme Park Tourism

Márcia Donizete Leite Oliveira
Doutorado em Linguística aplicada e Estudos da Linguagem - PUC/ SP

Patrícia da Costa Bello
Mestranda em direito constitucional na Unifieo

Paulo Alexandre Pereira de Sena
Mestrando em direito constitucional na Unifieo

DOI: https://doi.org/10.62140/MOPBPS804314390

Resumo: O turismo sendo uma potencializador de marcas e de formação de empregos dentro a condução geral para parques temáticos se tornou um imbróglio perante a imigração americana após a mudança de entrada e saída pelas fronteiras aéreas, segundo este o governo americano atual sistemática a entrada e saída de turistas afirmando assim a polêmica regra de que a entrada de turismo seria uma desculpa para utilização para migrantes ilegais estarem usando de forma criminosa. os parques temáticos ainda são os mais hábeis meios de visitação em solo americano. dentre as quais os números são em maiorias latinos e chineses.

O Magic Kingdom no Walt Disney World continua sendo o parque temático mais visitado do mundo, com o relatório da Themed Entertainment Association (TEA) indicando alto volume, mas com alerta de queda no público internacional para 2026, segundo a CNN Brasil. A média, relatada pelo Vai pra Disney, chega a 120 mil ,

Assim sendo se observa a crítica da comunidade que vive aos arredores dos parques e das áreas de cidades que absorvem das partes empregos em todos os níveis finalizando assim o contexto que a não participação dos turistas latinos o número de visitantes reduzida os parques passam por turbulências e demissões em massa

Palavras chaves visto de turismo , Disney e empregos , perseguição política e sociedade

Abstract: While tourism serves as a powerful brand enhancer and job creator—particularly within the broader context of theme parks—it has become entangled in a complex dilemma regarding U.S. immigration following recent changes to border entry and exit protocols. Under the current U.S. administration, the systematic regulation of tourist entry and exit has reinforced a controversial stance: the assertion that tourist visas are being

criminally exploited by undocumented migrants as a pretext for unlawful entry. Nevertheless, theme parks remain among the most popular destinations for visitors on American soil, with visitor demographics consisting predominantly of Latin American and Chinese nationals.

Magic Kingdom at Walt Disney World continues to hold the title of the world's most-visited theme park. A report by the Themed Entertainment Association (TEA) indicates high overall visitor volume but issues a warning regarding a projected decline in international visitors by 2026, according to CNN Brasil. The average daily attendance—as reported by *Vai pra Disney*—reaches approximately 120,000 visitors.

These figures have been released on the eve of a strategic decision: the selection of Bob Iger's successor, which is expected to be announced by the Board of Directors later this year. Among the leading candidates are Josh D'Amaro, currently in charge of Parks, Experiences and Products, and Dana Walden, Co-Chairman of the Entertainment division.

Consequently, criticism has emerged from local communities residing in the vicinity of the parks—as well as from the surrounding urban areas that rely on the parks for employment opportunities at all levels. This underscores a critical reality: a decline in Latin American tourism leads to reduced visitor numbers, thereby subjecting the theme parks to economic turbulence and, ultimately, mass layoffs.

Keywords: Tourist Visas, Disney and Employment, Political Persecution, Society

Bibliografia

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. 4. reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil,** cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de agosto de 1980.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2019

BRITO, Fausto. **A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional.** Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77–97, jan. 2013.

Lei Laken Riley e a Lei do Inimigo Estrangeiro **(leis americanas que autorizam a deportação de imigrantes).**Sancionada em 29 de janeiro de 2025.

Constituição **da República Federativa do Brasil**.1988. Artigo 5.

_____. **Pacto de São José da Costa Rica, Costa Rica,** em 22 de novembro de 1969, em San José, na Costa Rica.

SAÚDE PÚBLICA, NORMATIVIDADE E EDUCAÇÃO FÍSICA: UMA REVISÃO SISTEMATIZADA SOBRE O SUS, ATIVIDADE FÍSICA E PROMOÇÃO DA SAÚDE

Marcela Renata Zaratini[1]
Faculdades Integradas de Bauru - FIB

Ricardo Oliboni[2]
Faculdades Integradas de Bauru - FIB

André Tiago Rossito Goes[3]
Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/MZROAG783873368

Sumário: 1. Introdução; 2. Método; 3. Saúde pública, normatividade e o papel da Educação Física; 4. O SUS, a Atenção Primária à Saúde e a inserção das práticas corporais; 5. Programa Academia da Saúde e outras estratégias de promoção da atividade física; 6. Atividade física, exercício físico e qualidade de vida; 7. Desafios normativos e lacunas na formação em Educação Física; 8. Discussão; 9. Considerações finais.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva da normatividade em saúde pública, a produção científica sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), a Atenção Primária à Saúde (APS), a promoção da atividade física e o Programa Academia da Saúde (PAS) na área da Educação Física. Foi realizada uma revisão sistematizada de caráter qualitativo, em bases nacionais e internacionais (LILACS, SciELO, Web of Science, BVS, PubMed, Scopus e SPORTDiscus), utilizando descritores relacionados a SUS, APS, atividade física, práticas corporais, Educação Física, promoção da saúde, qualidade de vida e PAS, no período de 2006 a 2026. Foram incluídos artigos que abordassem explicitamente a inserção da atividade física e/ou da Educação Física em serviços e programas de saúde vinculados ao SUS, com discussão de aspectos normativos, legais ou organizacionais. A análise de conteúdo temática permitiu a identificação de quatro eixos: (1) saúde pública, normatividade e o papel da Educação Física; (2) o SUS, a APS e a inserção das práticas corporais; (3) o PAS e outras estratégias de promoção da atividade física; (4) desafios normativos e lacunas na formação em Educação Física. Os achados evidenciam um descompasso entre marcos normativos e condições concretas de implementação, marcado por subfinanciamento, desigualdades regionais, precarização do trabalho e formação insuficiente para a saúde coletiva. Ao mesmo tempo, destacam a potencialidade da Educação Física para atuar com uma perspectiva crítico-pedagógica, articulando práticas corporais, educação em saúde e enfrentamento de determinantes sociais. Conclui-se que consolidar práticas de promoção da saúde baseadas em atividade física demanda articular normatividade, condições estruturais e processos

formativos, bem como ampliar pesquisas que considerem recortes territoriais e interseccionais.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde; Atenção Primária à Saúde; Atividade física; Programa Academia da Saúde; Educação Física.

Abstract This article aims to analyze, from the standpoint of public health normativity, the scientific production on the Brazilian Unified Health System (SUS), Primary Health Care (PHC), physical activity promotion and the "Academia da Saúde" Program (Health Academy Program) in the field of Physical Education. A qualitative systematized review was conducted in national and international databases (LILACS, SciELO, Web of Science, Virtual Health Library, PubMed, Scopus and SPORTDiscus), using descriptors related to SUS, PHC, physical activity, body practices, Physical Education, health promotion, quality of life and the Health Academy Program, covering the period from 2006 to 2026. We included articles that explicitly addressed the insertion of physical activity and/or Physical Education in health services and programs linked to SUS, and discussed normative, legal or organizational aspects. Thematic content analysis identified four axes: (1) public health, normativity and the role of Physical Education; (2) SUS, PHC and the integration of body practices; (3) the Health Academy Program and other physical activity promotion strategies; (4) normative challenges and gaps in Physical Education training. The findings reveal a persistent mismatch between normative frameworks and concrete implementation conditions, marked by underfunding, regional inequalities, precarious work and limited training in public health. At the same time, they highlight the potential of Physical Education to act from a critical-pedagogical perspective, combining body practices, health education and the tackling of social determinants. It is concluded that consolidating health promotion practices based on physical activity requires articulating normativity, structural conditions and training processes, as well as expanding research that considers territorial and intersectional perspectives.

Keywords: Unified Health System; Primary Health Care; Physical activity; Health Academy Program; Physical Education.

INTRODUÇÃO

A conformação do Sistema Único de Saúde (SUS) como política pública universal, integral e equânime redefine, no contexto brasileiro, o modo de entender saúde e as práticas profissionais. Saúde passa a ser entendida como um processo historicamente situado, atravessado por determinantes sociais, econômicos, culturais e ambientais, e não apenas como ausência de doença. Nesse cenário, a Atenção Primária à Saúde (APS) assume papel estruturante, por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF), de equipes multiprofissionais e de programas específicos, como o Programa Academia da Saúde (PAS), que incorporam a promoção da atividade física e das práticas corporais nos territórios (BRASIL, 2014; 2017; RODRIGUES et al., 2024; GONÇALVES et al., 2025).

A noção de normatividade em saúde pública envolve, de um lado, o conjunto de leis, portarias e políticas que organizam juridicamente o SUS; de outro, normas sociais e discursos que regulam comportamentos, estilos de vida e modos de cuidar de si, produzindo padrões de normalidade em torno do corpo ativo e autocontrolado (CASTIEL; DIAZ, 2007). A promoção da atividade física, frequentemente articulada à prevenção de doenças crônicas e à responsabilização individual, é atravessada por essa normatividade ampliada, que pode tanto favorecer práticas emancipatórias quanto reforçar dispositivos de culpabilização dos sujeitos.

A Educação Física, historicamente vinculada a projetos higienistas e de rendimento esportivo, vem sendo convocada a atuar na saúde pública a partir de uma perspectiva mais ampla, voltada à promoção da saúde e da qualidade de vida em contextos marcados por desigualdades. A inserção de profissionais de Educação Física na APS e em programas como o PAS cria oportunidades para práticas corporais culturalmente situadas e participativas, mas tensiona modelos centrados na prescrição de exercícios padronizados e na mensuração de resultados biomédicos (SOUZA; BÖHME, 2013; LEMOS et al., 2022; LIMA et al., 2024).

Documentos como a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e as portarias do PAS conferem visibilidade institucional às práticas corporais e à atividade física como estratégias prioritárias para enfrentar doenças crônicas e qualificar o cuidado na APS (BRASIL, 2014; 2017; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017). Pesquisas empíricas, porém, mostram que a implementação é marcada por assimetrias regionais, precarização de vínculos de trabalho, insuficiente infraestrutura e lacunas formativas, produzindo um descompasso entre o prescrito e o possível (MATTIONI; ROCHA, 2023; SILVA et al., 2023; SANTOS; NOVAIS, 2023; CARVALHO et al., 2025).

Sob a perspectiva da normatividade em saúde pública, o objetivo deste trabalho foi discutir a produção científica sobre o SUS, a APS, a promoção da atividade física e o PAS na área da Educação Física, evidenciando como os estudos sustentam a inserção da atividade física e da Educação Física nas políticas de saúde, considerando o marco jurídico-institucional, as práticas corporais em serviços e equipamentos públicos, as concepções de qualidade de vida e as lacunas formativas e organizacionais.

MÉTODO

Realizou-se uma revisão sistematizada de caráter qualitativo, em fevereiro de 2026, para sistematizar a produção científica nacional e internacional sobre a interface entre saúde pública, normatividade e Educação Física no âmbito do SUS, com foco na APS, na promoção da atividade física e em programas como o PAS.

Seguiram-se seis etapas: (1) definição de descritores; (2) seleção das bases de dados; (3) critérios de inclusão e exclusão; (4) triagem de títulos e resumos; (5) leitura integral e definição da amostra; (6) análise de conteúdo temática (BARDIN, 2011). Os descritores combinaram termos como "Sistema Único de Saúde", "Atenção Primária à Saúde", "atividade física", "práticas corporais", "Educação Física", "promoção da saúde", "qualidade de vida" e "Programa Academia da Saúde", em português e inglês, associados por operadores booleanos.

As buscas foram realizadas em LILACS, SciELO, Web of Science, BVS e PubMed, além de Scopus e SPORTDiscus. Foram incluídos artigos completos, em português, inglês ou espanhol, publicados entre 2006 e 2026, que abordassem: (a) SUS e/ou APS e/ou programas de promoção da atividade física; (b) atuação de profissionais de Educação Física ou oferta de práticas corporais em serviços de saúde; (c) aspectos normativos, legais, organizacionais ou de políticas públicas. Excluíram-se estudos clínico-laboratoriais desconectados do SUS, avaliações de protocolos em contextos privados e trabalhos que mencionassem atividade física apenas como fator de estilo de vida.

Os artigos selecionados foram organizados em um quadro sinóptico (ano, contexto, presença de programas, participação da Educação Física, aspectos normativos). A análise de conteúdo temática permitiu a identificação de quatro eixos: (1) saúde pública, normatividade e Educação Física; (2) SUS, APS e inserção das práticas corporais; (3) PAS e outras estratégias de promoção da atividade física; (4) desafios normativos e lacunas na formação em Educação Física.

SAÚDE PÚBLICA, NORMATIVIDADE E O PAPEL DA EDUCAÇÃO FÍSICA

A saúde coletiva brasileira é orientada por um projeto normativo expresso em marcos jurídico-institucionais (Constituição, Leis Orgânicas, PNAB, PNPS) e em dispositivos culturais e pedagógicos que definem o que é "vida saudável" (BRASIL, 2014; 2017). A atividade física e as práticas corporais são incorporadas como componentes da promoção da saúde e da prevenção de doenças crônicas.

Os estudos revisados evidenciam que a normatividade sociocultural, materializada em discursos sobre risco e estilo de vida, tende a responsabilizar os sujeitos por sua condição de saúde, desconsiderando determinantes sociais e desigualdades territoriais. A Educação Física aparece, nesse cenário, ora como operadora de protocolos de exercício orientados por metas biomédicas, ora como mediadora pedagógica de práticas corporais críticas e participativas (SOUZA; BÖHME, 2013; LEMOS et al., 2022; LIMA et al., 2024).

A forma como gestores e equipes se apropriam das normas, priorizando indicadores de desempenho ou participação social, influencia diretamente o lugar da Educação Física no SUS: em contextos mais prescritivos, predomina o modelo "exercício como remédio"; em experiências orientadas pela educação popular e pela territorialização, abrem-se possibilidades para práticas que tensionam a normatividade e valorizam saberes e desejos dos usuários.

O SUS, A ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE E A INSERÇÃO DAS PRÁTICAS CORPORAIS

A PNAB e a PNPS conferem centralidade às ações de promoção da atividade física na APS, recomendando grupos de caminhada, ginástica, jogos, práticas integrativas e uso de espaços públicos, articulados a ações educativas e ao cuidado longitudinal (BRASIL, 2014; 2017). Estudos empíricos mostram que, em muitas UBS, profissionais de Educação Física coordenam grupos voltados a adultos e idosos, ampliando o acesso a práticas corporais e fortalecendo vínculos entre usuários e equipes (GONÇALVES et al., 2025; SILVA et al., 2023).

Ao mesmo tempo, são registrados alguns obstáculos recorrentes: falta e distribuição desigual de profissionais; vínculos precários; infraestrutura insuficiente; sobrecarga assistencial; frágil integração entre grupos de atividade física e outros dispositivos de cuidado (RODRIGUES et al., 2024; MATTIONI; ROCHA, 2023). Parte da literatura critica a tendência de reduzir a atividade física a instrumento de controle de fatores de risco, com foco em parâmetros clínicos, em detrimento de dimensões subjetivas e culturais da experiência corporal.

PROGRAMA ACADEMIA DA SAÚDE E OUTRAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DA ATIVIDADE FÍSICA

O PAS tem como objetivo ofertar espaços públicos com infraestrutura e profissionais qualificados para práticas corporais, atividades físicas e ações de promoção da saúde, em articulação com a APS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017). Avaliações de monitoramento nacional indicam expansão do número de polos, maior concentração em determinadas regiões, predominância de atividades para adultos e idosos e centralidade das práticas corporais entre as ações desenvolvidas (SANTOS; NOVAIS, 2023).

Estudos qualitativos mostram diferentes concepções de saúde e doença entre profissionais do PAS, com repercussões nas atividades propostas, ora reforçando modelos biomédicos, ora aproximando-se de uma promoção da saúde ampliada (IVO; MALTA; FREITAS, 2019). Análises sobre financiamento apontam limitações importantes: baixa proporção de polos com custeio regular, instabilidade de transferências federais e dificuldades de manutenção da infraestrutura, o que compromete a continuidade e a qualidade das ações (CARVALHO et al., 2025).

Além do PAS, programas municipais de caminhada, ginástica em praças e parcerias com equipamentos esportivos têm sido descritos, com diferentes graus de articulação com a APS e de compromisso com os princípios da saúde coletiva.

ATIVIDADE FÍSICA, EXERCÍCIO FÍSICO E QUALIDADE DE VIDA

A maioria dos estudos adota definições clássicas de atividade física e exercício físico e utiliza instrumentos padronizados para mensurar níveis de atividade e qualidade de vida (CASPERSEN; POWELL; CHRISTENSON, 1985). Em geral, identificam-se benefícios da participação em grupos e programas da APS e do PAS em indicadores clínicos, funcionais e na percepção de bem-estar.

Autores da saúde coletiva criticam a redução da qualidade de vida a escores individuais e a desconsideração das condições materiais de existência, dos processos de exclusão social e das desigualdades territoriais (CARVALHO; BODSTEIN, 2018; MATTIONI; ROCHA, 2023). Nessa perspectiva, a promoção da atividade física deve ser articulada a um projeto mais amplo de justiça social, evitando a moralização do "estilo de vida ativo" e reconhecendo que escolhas são condicionadas por contextos socioeconômicos.

DESAFIOS NORMATIVOS E LACUNAS NA FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO FÍSICA

Revisões e estudos empíricos indicam que a formação em Educação Física ainda é marcada por lógicas do rendimento esportivo e do mercado de fitness, com presença periférica de conteúdos de SUS, saúde coletiva e políticas públicas (SOUZA; BÖHME, 2013; LEMOS et al., 2022). Isso repercute na atuação na APS: profissionais relatam dificuldades para o trabalho em equipe multiprofissional, o planejamento intersetorial e a utilização de metodologias participativas (OLIVEIRA; WACHS, 2019; LIMA et al., 2024).

Há, ainda, incongruências entre a normatividade do SUS, que reconhece a importância da Educação Física, e as políticas locais de recursos humanos, que nem sempre oferecem cargos efetivos e planos de carreira. A articulação entre a normatividade formativa (diretrizes curriculares) e normatividade do SUS aparece como condição para consolidar a Educação Física como componente estruturante da promoção da saúde na APS (GUERRA; CARVALHO; LOCH; COSTA, 2021).

DISCUSSÃO

Os resultados indicam que a normatividade em saúde pública é condição necessária, mas não suficiente, para a inserção da atividade física e da Educação Física no SUS. A combinação entre subfinanciamento, desigualdades regionais, vínculos precários e prioridades centradas na demanda curativa tensiona a implementação de políticas de promoção da saúde, inclusive o PAS (MATTIONI; ROCHA, 2023; CARVALHO et al., 2025).

As políticas de promoção da atividade física apresentam uma ambivalência: ampliam o acesso a práticas corporais e contribuem para democratizar oportunidades, mas podem reforçar lógicas de medicalização e responsabilização individual quando deslocam o foco dos determinantes sociais para escolhas comportamentais (CASTIEL; DIAZ, 2007; CARVALHO; BODSTEIN, 2018). A atuação da Educação Física oscila entre um modelo prescritivo e um modelo crítico-pedagógico, que articula práticas corporais, educação em saúde e enfrentamento de desigualdades (SOUZA; BÖHME, 2013; LIMA et al., 2024).

A revisão evidencia lacunas: a falta de estudos sobre a atuação da Educação Física em contextos rurais, pequenos municípios e periferias; pouca atenção a recortes de gênero, raça e classe social; e necessidade de pesquisas que avaliem o impacto de programas como o PAS para além de indicadores biomédicos, incorporando dimensões subjetivas, relacionais e políticas (IVO; MALTA; FREITAS, 2019; SANTOS; NOVAIS, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interface entre saúde pública, normatividade e Educação Física no SUS é marcada por avanços e contradições. A normatividade legitima e organiza a inserção das práticas corporais na APS, especialmente por meio de iniciativas como o PAS, mas limitações estruturais e lacunas formativas produzem desacerto entre o ideal normativo e a realidade dos serviços.

Consolidar práticas de promoção da saúde baseadas em atividade física exige: fortalecer financiamento e gestão de programas como o PAS; ampliar a formação em saúde coletiva, SUS e políticas públicas nos cursos de Educação Física; incorporar perspectivas interseccionais e de determinantes sociais na análise e avaliação das ações; e reforçar mecanismos de participação social na definição e monitoramento das práticas corporais nos territórios.

A Educação Física é chamada a superar o papel restrito de prescritora de exercícios e a assumir uma atuação crítica e comprometida com a defesa do direito à saúde, articulando corpo, cultura e política na construção de uma saúde pública mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: [s.n.], 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 set. 2017.

CARVALHO, F. F. B. et al. Os desafios para a promoção da saúde no SUS: análise do financiamento federal de custeio do Programa Academia da Saúde de 2021 a 2024. *Rev Bras Ciênc Esporte*. 47: e20250006, 2025.

GUERRA, P. H. A.; CARVALHO, F F B; LOCH, M. R.; COSTA, F. F. Formação e intervenção do Profissional de Educação Física na Atenção Básica à Saúde: cenário atual e caminhos a seguir. In: Jean Augusto Coelho Guimarães; Priscila Missaki Nakamura. (Org.). A inserção da atividade física na Atenção Básica à Saúde por meio da extensão universitária. 1ed. Florianópolis: *Sociedade Brasileira de Atividade Física e Saúde - SBAFS*, v., p. 147-164, 2021.

CARVALHO, S. R.; BODSTEIN, R. C. A. (Org.). *Promoção da saúde, políticas públicas e modos de viver*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

CASTIEL, L.D., DIAZ, C.A.D. *A saúde persecutória: os limites da responsabilidade [online]*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 136 p. ISBN 978-85-7541-233-6, 2007.

GONÇALVES, A. G. N. et al. Prevenção e promoção da saúde na atenção primária: análise de práticas em unidades básicas de saúde. *Journal of Medical and Biosciences Research*, v. 2, n. 3, p. 80–87, 2025.

IVO, A. M. S.; MALTA, D. C.; FREITAS, M. I. F. Modos de pensar dos profissionais do Programa Academia da Saúde sobre saúde e doença. *Physis*, v. 29, n. 1, 2019.

LEMOS, M. M. et al. A educação física na atenção básica à saúde: uma revisão integrativa. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 7, p. 54521–54537, 2022.

LIMA, R. O. et al. Competências do profissional de Educação Física na Atenção Primária à Saúde. *Rev. Bras. Ativ. Fís. Saúde*, v. 28, p. 1–8, 2024.

MATTIONI, F. C.; ROCHA, C. M. F. Promoção da saúde na atenção primária em tempos de neoliberalismo conservador. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 28, n. 8, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa Academia da Saúde. Brasília, DF, 2017.

OLIVEIRA, B. N.; WACHS, F. Educação física, atenção primária à saúde e organização do trabalho com apoio matricial. *Rev. Bras. Ciênc. Esporte*, v. 41, n. 2, p. 183–189, 2019.

RODRIGUES, A. O. et al. A importância da atenção primária à saúde na promoção da saúde coletiva. *Lumen et Virtus*, v. 15, n. 42, p. 7153–7165, 2024.

SANTOS, T. A.; NOVAIS, M. A. P. Programa Academia da Saúde: cenário e características do monitoramento do programa no Brasil. *RBONE*, v. 17, n. 111, p. 739–745, 2023.

SILVA, L. V. C. et al. Promoção da saúde e multiprofissionalidade na atenção primária: revisão de literatura. Braz. *J. Implantology and Health Sciences*, v. 5, n. 5, p. 5608–5618, 2023.

SOUZA, C. T.; BÖHME, M. T. S. A inserção do profissional de Educação Física na atenção primária à saúde e os desafios em sua formação. *Interface*, v. 17, n. 47, p. 885–899, 2013.

LA RESPONSABILIDAD PARENTAL Y LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO: LA ATRIBUCIÓN DE LA GUARDA Y CUSTODIA DE LOS HIJOS MENORES EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE BRASIL Y ESPAÑA

Parental responsibility and gender stereotypes: the attribution of custody and custody of minor children in the legal systems of Brazil and Spain

Ana Beatriz Garcia[1]
Universidad de Santiago de Compostela – España

DOI: https://doi.org/10.62140/ABG245514730

Sumario: 1. Consideraciones iniciales; 2. Responsabilidad parental 3. Marco jurídico actual; 4. Panorama del desarrollo; 5. Conclusiones.

Resumen: El presente trabajo se orienta a presentar reflexiones iniciales sobre la custodia compartida en una perspectiva de género. Partiendo de que el modelo ideal, por el que se debe apostar, ha de ser el de la responsabilidad parental conjunta - término más adecuado a la realidad actual que el de custodia compartida, según se intentará justificar, habrá que determinar si realmente los sistemas de custodia compartida significan en la práctica una reducción de las desigualdades de género en los papeles parentales. A raíz de la consideración anterior, esta investigación pretenderá ofrecer luz sobre si la incorporación de la custodia compartida como modelo ideal para la parentalidad en Brasil y España contribuye realmente a la deseada igualdad de género en el ámbito práctico, más allá de su proclama en el ámbito teórico. Con el propósito de lograr los objetivos señalados, la presente investigación utilizará el método de abordaje teórico deductivo, a partir del análisis de la normativa y jurisprudencia derivada de la incorporación de la custodia compartida como modelo para la parentalidad en Brasil y España, así como sus consecuencias para la igualdad de género; el método histórico, analizando las normativas ad hoc, así como sus antecedentes, teniendo en cuenta los cambios estructurales en la familia, la reformulación de los papeles sociales, y el papel que ha jugado la emancipación femenina en este camino; los métodos empírico y comparativo, con el fin de realizar un cotejo entre las medidas jurídicas de ejercicio de guarda y custodia de hijos en el ámbito comparado, a la luz de visiones más específicas en los contextos de España y Brasil; el método normativo descriptivo para identificar a los instrumentos institucionales respecto a la temática y estudios bibliográficos extranjeros y patrios, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia relevante, instrumentos de carácter convencional y consuetudinario así como del examen de datos estadísticos ofrecidos por organismos oficiales. Las conclusiones apuntan que, aunque los avances sean importantes ante una responsabilidad conjunta, en la práctica la reducción de las desigualdades de género en los papeles parentales, más allá de su proclama en el ámbito teórico, tiene un largo camino adelante.

Palabras-clave: Derecho Internacional Privado; Derechos Humanos; Derecho de Familias; Género; Custodia; Derecho español; Derecho brasileño.

[1] Advogada. Pós graduada em Direito Constitucional pela PUC-SP. Mestre em Estudos Internacionais pela Universidade de Santiago de Compostela e Doutoranda em Direito pela mesma Universidade. E-mail: anab_garcia@hotmail.com.

Abstract: This paper aims to present initial reflections on shared custidy from a gender perspective. Based on the fact that the ideal model, on which one must bet, must be that of joint parental responsibility - a term more appropriate to the current reality than that of shared custody, as it will be tried to justify, it will be necessary to determine if the systems of joint custody means in practice a reduction of gender inequalities in parental roles. As a result of the previous consideration, this research will try to offer light on whether the incorporation of shared custody as an ideal model for parenthood in Brazil and Spain really contributes to the desired gender equality in the practical sphere, beyond its proclamation in the theoretical scope. In order to achieve the stated objectives, this research will use the deductive theoretical approach method, based on the analysis of the regulations and case law derived from the incorporation of joint custody as a model for parenthood in Brazil and Spain, as well as its consequences for gender equality; historical method will also be employed, analyzing the ad hoc regulations as well as their antecedents, taking into account structural changes in the family, the reformulation of social roles, and the role that female emancipation has played along this path; empirical and comparative methods will be used in order to carry out a comparison between the legal measures governing the exercise of child custody in the comparative sphere, in light of more specific perspectives in the contexts of Spain and Brazil; descriptive normative method will also be used to identify institutional instruments related to the subject and foreign and national bibliographic studies, both doctrinal and relevant case law, instruments of a conventional and customary nature, as well as the examination of statistical data provided by official sistem. The conclusions indicate that, although the advances are significant in the face of joint responsibility, in practice the reduction of gender inequalities in parental roles, beyond its proclamation in the theoretical sphere, still has a long way to go.
Keywords: Private International Law; Human Rights; Family Law; Gender; Custody; Spanish Law; Brazilian Law.

1. Consideraciones iniciales

El hombre es un ser social, busca la convivencia en grupo y se asocia a sus pares en razón de intereses y afinidades. La familia, en este sentido, representa la unidad primaria de cualquiera sociedad - el grupo social primario, y las sociedades se han organizado atribuyendo papeles a los individuos en función del género a que pertenecen y del simbolismo atribuido a este. Así, las construcciones perpetuadas en el imaginario social acerca de la maternidad y de la paternidad han generalizado el entendimiento de un instinto materno de cuidado con los hijos y, de modo opuesto, de una paternidad ejercida de forma secundaria[2]. Por lo que se refiere a las crisis de pareja, tanto matrimoniales (separación, nulidad y divorcio), como no matrimoniales, numerosas son las cuestiones suscitadas, atinentes al Derecho de familia, entre las que se pone de relieve la jerarquización de los atributos masculinos y femeninos, plasmados en la configuración de sus derechos/deberes para con los hijos e hijas. En este sentido, en los últimos años se han producido cambios tanto en el marco del ordenamiento

[2] MARTINS, Laura Hêmilly Campos; OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Guarda compartilhada e igualdade de gênero: uma equação possível? *Revista Dizer* 5 (1), p. 196. Disponible en: https://periodicos.ufc.br/dizer/article/view/60360. Aceso en: 15 feb. 2026.

jurídico de Brasil como en España (tanto en el Código civil como en diversas legislaciones de naturaleza autonómica, supuestos de Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco), en los que se puede apreciar una búsqueda de la igualdad entre los derechos de hombres y mujeres en relación con el reparto de los tiempos de convivencia con los descendientes, esto es, la determinación de la custodia (compartida) de los hijos e hijas menores.

2. Responsabilidad parental

Desde el final del siglo anterior y durante, sobre todo, estos años que apuntan el primer cuarto del nuevo siglo XXI, mucho se ha discutido sobre el perfil de la institución familia. Cambian los hombres, cambian sus agrupamientos sociales, cambian las instituciones, cambian los institutos jurídicos. Cambia la familia, cambian las relaciones familiares, desempeñando nuevos papeles[3].

En este contexto, la noción de "responsabilidad parental" que tenemos en nuestros días, entendida como rama de las relaciones originadas el el seno de la familia, es fruto de un caminar de años, abarcando, en el sentido de lo que se expone en el Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996, un contenido amplio:

> Cubre a la vez la responsabilidad relativa a la persona del niño, la responsabilidad relativa a sus bienes y, de forma general, la representación del niño, sea cual sea la denominación dada a la institución, responsabilidad parental, autoridad parental, poder (puissance) paternal, así como tutela, curatela, administración legal, custodia (custody) y guarda (guardianship). Los derechos y obligaciones a los que se refiere son aquellos que pertenecen al padre y a la madre en virtud de la ley, para cuidar a sus hijos y asegurar su desarrollo, ya se trate de la guarda, de la educación, de la fijación de residencia, o de la vigilancia de la persona del niño, particularmente en sus relaciones. El concepto de poderes se relaciona más específicamente a la representación del niño. Esta responsabilidad es normalmente ejercida por los padres, pero puede ser ejercida en todo o en parte por terceros, dentro de las condiciones fijadas por las legislaciones nacionales, en caso de fallecimiento, de inaptitud o de indignidad de los padres, o en caso de abandono del niño por sus padres[4].

[3] HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. A incessante travessia dos tempos e a renovação dos paradigmas: a família, seus status e seu enquadramento na pós modernidade. *In*: Direito das Famílias por juristas brasileiras. Org.: Joyceane Bezerra de Menezes; Ana Carla Harmatiuk Matos. São Paulo, Saraiva: 2013, p. 3-5.
[4] CONVENIO DE LA HAYA DE 19 DE OCTUBRE DE 1996 RELATIVO A LA COMPETENCIA, LA LEY APLICABLE, EL RECONOCIMIENTO, LA EJECUCIÓN Y LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PARENTAL Y DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS. Informe explicativo de Paul Lagarde. Disponible en: https://assets.hcch.net/docs/aa132b31-385d-4a66-b8d9-2d362053ed75.pdf. Acceso en 07 de febrero de 2026, p. 14.

Así, se puede decir que la custodia de los hijos es una fórmula con la que se alude al modo de ejercicio conjunto o compartido de una patria potestad sobre los hijos menores y los mayores necesitados de protección, cuya titularidad tienen ambos padres en las situaciones más comunes[5], patria potestad esta, entendida como conjunto de deberes y prerrogativas en el tocante al desarrollo del hijo.

Del conjunto de derechos y deberes que la norma jurídica impone a los padres, tenemos dos categorías de relaciones, tomando en cuenta los fines a que se se proponen y el bien jurídico que tutelan: una, relativa a la persona de los hijos menores y no emancipados y la otra, relativa a sus bienes, así, personales y patrimoniales. Solamente las primeras interesan a este estudio y a ellas nos restringiremos[6].

La titularidad de los encargos, en tiempos pasados, era exclusiva del padre, siendo la madre admitida a ejercerlo como excepción[7]. Actualmente, se ha sepultado definitivamente la posición subalterna en que se encontraba la figura materna en las relaciones parentales. O sea, padre y madre son, en conjunto, igualitaria y simultáneamente, los sujetos activos del ejercicio del patrio poder, lo que se da como efecto de la paternidad y de la maternidad y no de matrimonio[8].

Son sujetos pasivos de la relación parental todos los hijos menores y no emancipados, de cualquier categoría[9]. Una vez establecida la relación paterno-filial de esta transcurre normalmente el poder familiar. Además, para que alguien sea reputado sujeto al patrio poder o poder familiar, es necesario que tenga padres vivos y conocidos, una vez que no existe patrio poder sin titular, debiendo, también estos, tener capacidad. En su ausencia, se le confiere un tutor al menor.

---

[5] OTERO CRESPO, Marta. Un caso de pluralidad legislativa em el ámbito civil: la regulación de la custódia de los menores en el ordenamiento jurídico español. *In*: **Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho,** UNICEN, Vol. 33, 2018, p. 7.

[6] Cf. GRISARD FILHO, Waldyr. Guarda Compartilhada: um novo modelo de cuidado (e justiça) aos filhos do divórcio, p. 31-32. Disponible en: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/75805. Aceso en: 10 de marzo de 2026.

[7] *Vid* DE CICCO, Claudio. Historia do direito e do pensamento jurídico, 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. pp. 42-43; MADALENO, Rafael; MADALENO,Rolf.. Guarda Compartilhada. Física e jurídica, 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. pp. 15-16; ARIAS, José. Manual de derecho romano. 2. ed. Buenos Aires : G. Kraft, 1949, p. 191.

[8] Pueden existir situaciones patológicas a cambiar este cuadro, o sea, cuando el ejercicio del poder familiar moviese a solo uno de sus titulares, padre o madre. Es lo que ocurre cuando uno de los padres está impedido de ejercerlo, por haber sido suspenso o destituido, de acuerdo con los artículos 1.637 del Código Civil brasileño y 157 del Estatuto de la Criança y del Adolescente, y artículo 170, del Código Civil español, o cuando el hijo no es reconocido por el padre, quedando bajo el poder exclusivo de la madre, como expone el artículo 1.633 del Código Civil brasileño o 156 del español.

[9] *Vid* art. 1630 del Código Civil brasileño, art. 20 del Estatuto da Criança e do Adolescente, bien como art. 154 del Código Civil español.

Según la doctrina especializada y las normas previstas en varios ordenamientos[10], se suele extraer del patrio poder algunos atributos, tales como: custodia, educación, corrección; asistencia y representación; vigilancia y fiscalización; entre otros[11]. Así, lo que llamamos guarda o custodia es una nomenclatura que suele designar aspectos del poder familiar[12].

La no convivencia bajo el mismo techo no limita o suprime el poder-deber de los padres o cualquier de los atributos del poder familiar, salvo cuanto al derecho de tener a los hijos en su compañía. No existe limitación en lo que se refiere a la titularidad del encargo, tan solo "restricción" en su ejercicio. Es en este contexto que hablamos de la custodia compartida. Esta figura jurídica pretende convocar los padres a ejercieren de manera conjunta la autoridad parental, popularizando el debate de la coparticipación y coresponsabilidad parental en la vida de los hijos aún después del fin de la unión o mismo sin que esta haya existido, siendo su mejor mérito más social que jurídico. El compartir la custodia de los hijos el es reflejo más fiel de lo que se entiende por poder familiar[13]. Debe ser tomada, antes de todo, como una postura, como el reflejo de una mentalidad, según la cual padre y madre son igualmente importantes para los hijos de cualquier edad y, por lo tanto, estas relaciones deben ser preservadas para la garantía de que el adecuado desarrollo fisio-psíquico de los niños ocurra[14].

---

[10] Art. 1634, Código Civil brasileño: Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos: I - dirigir-lhes a criação e a educação; II - exercer a guarda unilateral ou compartilhada nos termos do art. 1.584; III - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para casarem; IV - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para viajarem ao exterior; V - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para mudarem sua residência permanente para outro Município; VI - nomear-lhes tutor por testamento ou documento autêntico, se o outro dos pais não lhe sobreviver, ou o sobrevivo não puder exercer o poder familiar;VII - representá-los judicial e extrajudicialmente até os 16 (dezesseis) anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento; VIII - reclamá-los de quem ilegalmente os detenha; IX - exigir que lhes prestem obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição; Artículo 154, Código Civil español: Los hijos no emancipados están bajo la potestad del padre y la madre. La patria potestad se ejercerá siempre en beneficio de los hijos de acuerdo con su personalidad, y comprende los siguientes deberes y facultades:Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral. Representarlos y administrar sus bienes.Si los hijos tuvieren suficiente juicio deberán ser oídos siempre antes de adoptar decisiones que les afecten.Los padres podrán en el ejercicio de su potestad recabar el auxilio de la autoridad. Podrán también corregir razonable y moderadamente a los hijos; art. 646, Código Civil argentino: Enumeración. Son deberes de los progenitores: a) cuidar del hijo, convivir con él, prestarle alimentos y educarlo;b) considerar las necesidades específicas del hijo según sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo madurativo; c) respetar el derecho del niño y adolescente a ser oído y a participar en su proceso educativo, así como en todo lo referente a sus derechos personalísimos; d) prestar orientación y dirección al hijo para el ejercicio y efectividad de sus derechos; e) respetar y facilitar el derecho del hijo a mantener relaciones personales con abuelos, otros parientes o personas con las cuales tenga un vínculo afectivo; f) representarlo y administrar el patrimonio del hijo.

[11] GRISARD FILHO, pp. 33-38.

[12] VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil*: direito de família. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 371.

[13] MOTTA, Maria Antonieta Pisano. Compartilhando a guarda no consenso e no litígio. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito de Família. Família e dignidade humana. Belo DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário jurídico, Ed. Forense. Rio de Janeiro: 2014 Horizonte: IBDFAM, 2006, p. 596.

[14] MOTTA, op. cit., p. 597.

3. Marco jurídico actual

En los días de hoy, hablamos en un timbre neutral de trato legal entre hombre y mujer, trabajando la idea de una inmutabilidad de los poderes entre los padres después de la separación.

En Brasil, el Código de 2002 ha definido la *guarda* como uno de los atributos de la responsabilidad parental, cedido a quien detiene las mejores condiciones para ejercerlo. Así, el texto legal no hace distinción entre hombre y mujer, figura masculina o femenina[15]. La Ley de la "Guarda Compartilhada" de Brasil (Ley n. 11.698/08) ha modificado el Código Civil brasileño en su artículo 1.584, párrafo 2º, apuntando la adopción de la modalidad compartida como preferente a ser aplicada siempre que posible. En este mismo caminar, una ley más reciente, la Ley n. 13.058/2014, reitera la misma opción, explicitando, además, que la responsabilidad conjunta se impone, aunque sin el consenso de los padres, siempre que los dos sean aptos para ello, salvo si uno de ellos declara el deseo expreso de no ejercerlo[16].

En España, la llamada "custodia compartida" se vio incorporada al articulado de la norma civil con la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. No se dotó a la figura de una regulación específica y detallada, de suerte que han sido los Juzgados y Tribunales los que, a lo largo de los últimos años, han ido elaborando un cuerpo de doctrina relativo al modo en que debe ser aplicada y debe operar esta figura jurídica. Inicialmente, la redacción literal del artículo 92 del Código Civil español, tras la alteración, acabó por dificultar la adopción del régimen de custodia compartida más allá de aquellos casos en los que los progenitores la solicitasen por sí mismos. En los demás casos, sólo cabría la adopción de tal custodia compartida cuando concurriesen, excepcionalmente: (a) solicitud expresa de una de las partes; (b) informe favorable del Ministerio fiscal[17]. El primer requisito en la práctica del Tribunal Supremo se consideró eliminado.[18;19] La cuestión de la posibilidad de que el juez

---

[15] Todavía, en la inmensa mayoría de los casos, las mejores condiciones referidas como fundantes son reconocidas en las madres.

[16]Art. 1.584,§2º. Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, será aplicada, sempre que possível, a guarda compartilhada, salvo se um dos genitores declarar ao magistrado que não deseja a guarda do menor.

[17]OTERO CRESPO, Marta. Un caso de pluralidad legislativa em el ámbito civil: la regulación de la custódia de los menores en el ordenamiento jurídico español. Vol. 33 (2018), Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho, UNICEN, p. 10-11.

[18]O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier. Custodia compartida. Vigencia y práctica en el Codigo civil. Aplicación jurisprudencial. En: La Ley Derecho de Familia, 2016, p. 1-9.

[19]"Es cierto que en la STC 183/2008, de 22 de diciembre, FJ 3, se pone de manifiesto que «el derecho de los menores que estén en condiciones de formarse un juicio propio a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de representante o de un órgano apropiado, aparece recogido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de

adoptase de oficio la custodia compartida en aquellos casos en los que entendiese que el beneficio superior del menor pasaría por ella, opción que también parecía quedar fuera ante la literalidad del artículo 92 apuntado, fue siendo trabajada por la jurisprudencia de los tribunales superiores, que han venido favoreciendo a lo largo de los años el otorgamiento de esta forma de custodia aquí trabajada[20].

En el caso español no se puede dejar de apuntar, también, la cuestión de la pluralidad legislativa con enfoque en las comunidades autonómas. España, como un Estado plurilegislativo[21], comporta en su ordenamiento jurídico, incluso en el ámbito del Derecho civil, diferentes niveles de leyes que se mezclan. En lo que se refiere a la temática de la custodia compartida de hijos, a la regulación estatal del Código Civil habrá que sumarse una serie de normas de producción autonómica que abordan también el reparto de tiempo de convivencia entre hijos y sus progenitores bajo denominaciones no del todo uniformes.[22]

4. Panorama del desarrollo

La construcción del panorama actual persigue una idea de compartir cuidados con los hijos, con el fin de que las mujeres no sean las únicas responsables por ello. Todavía, aún con muchos avances a lo largo del tiempo, lo que se pone de relieve es que la simetría buscada no es efectiva en la practica: la real responsabilidad por el cuidado de los niños y niñas en custodia compartida no es igualmente dividida. En lo mejor de los casos, el cuidado cotidiano

1989, ratificada por España por Instrumento de 30 de noviembre de 1990 (art. 12) y que en nuestro ordenamiento, el art. 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor reconoce su derecho a ser oído tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en el que esté directamente implicado y del que se deba derivar una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social (art. 9.1 CE; por todas, STC 22/2008, de 31 de enero, FJ 7). Además, cabe citar aquí el art. 24.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, publicada en el 'Diario oficial de la Unión Europea' de 14 de diciembre de 2007 e íntegramente reproducida en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, en que se establece que '[l]os niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez'.» En armonía con la normativa citada, la regulación del Código civil sobre la guarda compartida, como hemos visto en los fundamentos precedentes, prevé la audiencia del menor en estos procesos (art. 92.6 del Código civil), al disponer que «en todo caso, antes de acordar el régimen de guarda y custodia», el órgano judicial debe «oír a los menores que tengan suficiente juicio cuando se estime necesario de oficio o a petición del Fiscal, partes o miembros del Equipo Técnico Judicial, o del propio menor». Y así, a este Tribunal, no le alberga duda de que la regulación contenida en el art. 92.8 del Código civil y en sus concordantes de la ley procesal en nada impide el derecho de los menores a ser oídos, porque lo serán, aunque su parecer en definitiva quede, como ocurre con el del órgano judicial, postergado por el informe vinculante del Ministerio público". Sentencia 185/2012 (ECLI:ES:TC:2012:185), de 17 de octubre. Boletín Oficial de Estado. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14060. Aceso en: 12 de febrero de 2026.

[20] *Vid*, por ejemplo: ECLI:ES:TS:2009:5969; ECLI:ES:TS:2010:962, ECLI:ES:TS:2010:963, ECLI:ES:TS:2011:4924 , ECLI:ES:TS:2013:2246.

[21] Constitución Española de 1978, artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

[22] OTERO CRESPO, p. 6.

se reparte (cepillar los dientes, ducharse, llevar a la escuela, etc.) – y aún así, a veces repasado a otra mujeres-, pero las responsabilidades de medio y largo plazo siguen a cargo de las madres[23].

De todo lo apuntado en estas breves reflexiones, resta evidente que el estudio de la custodia compartida queda inserto en la interpretación de las transformaciones de la paternidad, de la maternidad, de la coparentalidad y de las relaciones sociales de genero en la familia. Y que, además, es un complejo e intrincado fenómeno de contornos multifacetados, que era y, todavía sigue siéndolo, marginal[24].

5. Conclusiones

En las relaciones familiares, las asimetrías de género se manifiestan de manera evidente. La distribución del trabajo de cuidado, del trabajo remunerado, etc., genera una seria de significantes susceptibles de traducción jurídica que procesan estas realidades en términos de producción de derechos y deberes asimétricos. Raras veces se incorporan perspectivas de género al análisis doctrinal y a la aplicación práctica de los institutos jurídicos, lo que termina produciendo fracturas reales en el logro de la igualdad material en las relaciones privadas, una vez que so se funcionalizan[25] de manera correcta los instrumentos disponibles para la superación de las vulnerabilidades.

La custodia es tema, como apuntado en las líneas arriba, sensible. Esta forma de repartir los cuidados con los hijos ha creado bases para un nuevo modelo de crear niños y niñas. Discutir la realidad del instituto e implementar cambios es tema urgente. Las consideraciones aquí apuntadas tienen el propósito de brindar nuevas reflexiones en lo que cerca las practicas de responsabilidad y cuidado parental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS, José. Manual de derecho romano. 2. ed. Buenos Aires : G. Kraft, 1949.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

[23]MARTINS, op. cit., p. 208.
[24]MARTINS, op. cit., p. 208.
[25]Funcionalizar um instituto é descobrir qual finalidade serve melhor para cumprir os objetivos constitucionais, ou seja, a tutela da pessoa humana na perspectiva não apenas individual mas, também, solidarista e racional. TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; KONDER, Carlos Nelson. Foco: 2019, p. 140.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

ESPAÑA. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE núm. 206, de 25 de julio de 1889).

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, de 27 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

CONVENIO DE LA HAYA DE 19 DE OCTUBRE DE 1996 RELATIVO A LA COMPETENCIA, LA LEY APLICABLE, EL RECONOCIMIENTO, LA EJECUCIÓN Y LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PARENTAL Y DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS. Informe explicativo de Paul Lagarde. Disponible en: https://assets.hcch.net/docs/aa132b31-385d-4a66-b8d9-2d362053ed75.pdf. Acceso en 07 de febrero de 2026.

DE CICCO, Claudio. Historia do direito e do pensamento jurídico, 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GRISARD FILHO, Waldyr. Guarda Compartilhada: um novo modelo de cuidado (e justiça) aos filhos do divórcio, pp. 33-38. Disponible en: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/75805. Aceso en: 15 de marzo de 2026.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. A incessante travessia dos tempos e a renovação dos paradigmas: a família, seus status e seu enquadramento na pós modernidade. *In*: Direito das Famílias por juristas brasileiras. Org.: Joyceane Bezerra de Menezes; Ana Carla Harmatiuk Matos. São Paulo, Saraiva: 2013.

MADALENO, Rafael; MADALENO, Rolf.. Guarda Compartilhada. Física e jurídica, 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS, Laura Hêmilly Campos; OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Guarda compartilhada e igualdade de gênero: uma equação possível? *Revista Dizer* 5 (1), p. 196-214, 2020. Disponible en: https://periodicos.ufc.br/dizer/article/view/60360. Aceso en: 15 feb. 2026.

MOTTA, Maria Antonieta Pisano. Compartilhando a guarda no consenso e no litígio. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito de Família. Família e dignidade humana. Belo Horizonte: IBDFAM, 2006.

O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier. Custodia compartida. Vigencia y práctica en el Codigo civil. Aplicación jurisprudencial. En: La Ley Derecho de Familia, 2016.

OTERO CRESPO, Marta. Un caso de pluralidad legislativa em el ámbito civil: la regulación de la custódia de los menores en el ordenamiento jurídico español. *In*: **Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho,** UNICEN, Vol. 33, 2018.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; KONDER, Carlos Nelson. Foco: 2019, p. 140.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil*: direito de família. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SUSTENTABILIDADE CORPORATIVA: DA EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS ESG

Carlos Felipe Lopes Marinho Aires[1]

Universidade de Salamanca

Fábio da Silva Veiga[2]

Universidade Lusófona

DOI: https://doi.org/10.62140/CAFV108473735

Sumário: Introdução; 1. Sustentabilidade; 2. Sustentabilidade Corporativa e ESG; 3. Marco Regulatório Europeu; Considerações Finais; Referências.

Resumo: O presente trabalho analisou a evolução da sustentabilidade, que deixou de ser uma preocupação meramente ecológica para se tornar o norte das estratégias de governança corporativa atual. Investigou-se como a trajetória do conceito, do Relatório *Brundtland* à institucionalização dos critérios ESG, redirecionou as prioridades das empresas para uma atuação técnica e regulada. Por meio de uma análise dos marcos regulatórios da União Europeia, como a CSDDD e a CSRD, demonstrou-se que a transparência e a diligência nas cadeias de valor tornaram-se requisitos indispensáveis para a sobrevivência e a legitimidade das corporações no mercado global.
Palavras-chave: Sustentabilidade; Sustentabilidade Corporativa; ESG; Marcos Regulatórios.

Abstract: This paper aims to present the evolution of sustainability within corporate governance, shifting from a strictly environmental focus to a mandatory legal framework. It examines the impact of European Union directives, such as the CSDDD and CSRD, on corporate responsibility and risk management. The study demonstrates how ESG integration and technical transparency have become essential for business survival and reputation in the global market, moving beyond voluntary practices toward binding legal obligations.

Keywords: Sustainability; Corporate Sustainability; ESG; Regulatory Frameworks.

[1] Doutorando em Direito, Universidade de Salamanca, Espanha. E-mail: aires.felipeadv@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-3154-4548

[2] Professor de Direito Empresarial da Universidade Lusófona, Portugal, nos 1º, 2º e 3º Ciclos em Direito (Licenciatura, Mestrado e Doutoramento). Presidente do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR. E-mail: fabio.veiga@ulusofona.pt. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9986-7813

Introdução

Diante da necessidade de repensar a função das empresas na coletividade contemporânea, a ideia de desenvolvimento sustentável tornou-se obrigatória ao estudo da Responsabilidade Social Corporativa (RSC).

Nesse sentido, embora o instituto da Sustentabilidade tenha surgido com foco na administração de recursos naturais e no trato de florestas, essa noção foi adaptada ao universo das corporações com o intuito de equilibrar a saúde financeira das instituições com a salvaguarda do meio ambiente e o progresso da comunidade.

A sustentabilidade foi compreendida como uma ideia ampla que integra objetivos econômicos, sociais e ecológicos. Diferente de uma perspectiva estritamente contábil, o desenvolvimento sustentável impôs que os ganhos e resultados financeiros fossem obtidos mediante o exame de suas consequências externas.

Ao passo que adota uma abordagem global, essa visão levou em conta o compromisso com as gerações futuras, o que obrigou as instituições a adotarem estratégias a fim de evitar eventuais danos. A transição desse pensamento para a prática corporativa consolidou-se com a integração dos fatores ESG (*Environmental, Social and Governance).*

No início deste século, o mercado financeiro precisou levar em conta esses critérios de forma sistemática para avaliar riscos e direcionar investimentos. No cenário europeu, essa tendência resultou em uma pressão regulatória crescente, com destaque para a *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), que estabeleceu deveres rigorosos de diligência sobre as cadeias de valor.

Portanto, a presente pesquisa analisa como a sustentabilidade evoluiu de uma preocupação predominantemente ecológica para se tornar cada vez mais presente nas estratégias de governança corporativa. Serão examinados os principais marcos regulatórios globais e exemplos da legislação brasileira. O foco recai, sobretudo, nas Diretivas da União Europeia, considerando o seu impacto na conformidade com padrões ambientais e sociais.

1. Sustentabilidade

No contexto do Direito Empresarial, o Direito Ambiental é um ramo que ganhou destaque e relevância, na medida em que regula o uso dos recursos naturais, elementos essenciais à vida humana, por meio de normas que se projetam sobre as diversas relações de

negócio. As atividades empresariais dependem desses recursos, o que impõe às organizações o dever de observar a legislação voltada à sua gestão sustentável e ao uso responsável do meio ambiente (Reis, 2025, p.45).

A sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, constituiriam um referencial para a análise da Responsabilidade Social Corporativa nos contextos empresarial, político e acadêmico. Com origem em práticas de gestão ambiental e florestal, essa concepção, ao ser aplicada ao âmbito corporativo, buscou compreender de que forma uma organização pode assegurar sua continuidade e prosperidade sem comprometer a integridade ecológica, social e econômica do meio em que está inserida, garantindo equilíbrio tanto no presente quanto para as gerações futuras (Crane et al., 2014, p.69).

Instrumentos jurídicos foram desenvolvidos para possibilitar a avaliação prévia dos impactos decorrentes de decisões públicas e privadas sobre o meio ambiente. Entre esses instrumentos, a Avaliação de Impacto Ambiental destacou-se como uma resposta normativa à necessidade de proteção ambiental preventiva, consagrada em documentos como a Convenção de Espoo de 1991 e em diretivas europeias, tendo por fito, assegurar que as consequências ecológicas fossem devidamente analisadas antes da tomada de decisões significativas (Lucas, 2024, p. 145).

Consolidou-se, assim, uma visão de sustentabilidade holística, fundamentada na integração das dimensões ESG. Esta concepção englobou os aspectos ambiental, social e de governação, bem como as vertentes económica, associada ao uso eficiente e equitativo dos recursos, e jurídica, relativa à estabilidade normativa, à adaptabilidade e à legitimidade institucional (Lucas, 2024, p. 145)

As obrigações jurídicas de planejamento, avaliação, fundamentação, participação e acompanhamento de decisões públicas decorrem do respeito ao princípio da sustentabilidade, cujo critério jurídico material poderia concretizar-se por meio de regulamentos municipais, exigindo análises prospectivas devidamente fundamentadas, o uso de instrumentos de avaliação integrada, como as Avaliações de Impacto e Sustentabilidade, e a consideração explícita das dimensões ESG no processo decisório (Lucas, 2024, p. 145).

Dessa forma, a inserção de diretrizes ecológicas no Direito Empresarial ultrapassou a mera obediência a normas restritivas. Tal fenômeno demandou que as organizações incorporassem a proteção ambiental na orientação de sua própria estrutura de funcionamento e, por conseguinte, a aplicação prática de avaliações integradas e dos critérios

ESG consolidou uma nova forma de gestão, na qual a busca por resultados financeiros passou a caminhar junto com o compromisso de manter o equilíbrio dos recursos naturais.

2. Sustentabilidade Corporativa e ESG

O desenvolvimento sustentável exigiria uma atuação efetiva das corporações na promoção de práticas responsáveis e integradas ao meio ambiente. Esse conceito ganhou ampla projeção em 1987, quando a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), publicou o Relatório *Brundtland*, responsável por introduzir a ideia de um modelo de desenvolvimento capaz de atender às necessidades presentes sem comprometer as condições de sobrevivência e progresso das gerações futuras (Crane et al., 2014, p.89).

A sustentabilidade corporativa, enfim, tornava-se base para o sucesso empresarial, com o aumento da consciência global sobre as questões ambientais, sociais e de governança, as empresas passaram a enfrentar não apenas novos desafios, mas também oportunidades de crescimento e adaptação em um contexto orientado pela responsabilidade socioambiental (Arruda, 2023, p.49).

Na década de 1990, surgiu o conceito de *triple bottom line*, vinculando a sustentabilidade à equidade social, à viabilidade econômica e à preservação ambiental, seguindo a lógica de uma contabilidade de custos total, que considera os impactos integrados dessas dimensões no desempenho organizacional (Lucas, 2024, p. 130).

No início deste século, o termo integração ESG passou a ser adotado no setor financeiro para enfatizar a inclusão sistemática dos fatores ambientais, sociais e de governança nas avaliações de investimento. A expressão fatores ESG foi consolidada a partir do relatório de 2005, intitulado *Who Cares Wins*, desenvolvido por um grupo de instituições a pedido da Organização das Nações Unidas (Lucas, 2024, p. 130).

Segundo Carreteiro (2025, p.80), a integração entre *compliance* e ESG desenvolveu-se de forma natural, uma vez que ambos compartilham o propósito de atender às exigências regulatórias, implementar controles internos e gerir riscos corporativos. As legislações internacionais, como a *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) e o *UK Bribery Act* (2010), estabeleceram padrões de combate à corrupção e ao suborno, promovendo transparência e integridade nas práticas empresariais globais.

Conforme Lucas (2024, p. 130), se a sustentabilidade se configura como um alinhamento estratégico voltado a atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras, seria coerente que também contemplasse a identificação de riscos potenciais. A tecnologia, nesse contexto, pôde reduzir entraves administrativos e permitir que os planos de contingência fossem elaborados com foco nas situações de maior relevância e nos riscos mais prováveis de ocorrer.

No Brasil e na União Europeia, há uma variedade de selos e certificações que reconhecem o compromisso das empresas com boas práticas ambientais e sociais, dentre os quais se destacam o selo *Carbon Free* e as normas ISO 14001 e ISO 45001, que funcionam como referências internacionais para atestar o alinhamento das organizações com padrões de sustentabilidade e responsabilidade corporativa (Arruda, 2023, p. 28).

Além disso, os relatórios de sustentabilidade, elaborados com base em *frameworks* como GRI, SASB, IIRC, CDP e TCFD, tornaram-se fundamentais para fortalecer a credibilidade das empresas no mercado. Essa prática ganhou ainda mais importância diante do aumento da fiscalização sobre possíveis casos de *greenwashing,* situação em que há maior ênfase em estratégias de *marketing* do que em ações efetivas de sustentabilidade (Arruda, 2023, p.28).

No contexto brasileiro, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) consolidou essa diretriz ao determinar a implementação de programas de integridade nas organizações e ao prever sanções objetivas para condutas lesivas à administração pública. Posteriormente, o Decreto nº 11.129/2022 aprimorou essas disposições, ao especificar a necessidade de estruturas internas de conformidade, processos de auditoria, canais de denúncia e códigos de conduta ética voltados à prevenção de irregularidades (Carreteiro, 2025, p.80).

De acordo com Carreteiro (2025, p.80), o setor financeiro, especialmente após a crise de 2008, passou a adotar exigências mais rigorosas de governança e a incorporar critérios ESG como parâmetros para a concessão de crédito. No âmbito legislativo brasileiro, políticas voltadas à gestão de resíduos, à preservação da biodiversidade e ao controle das emissões atmosféricas reforçaram o ESG não apenas como um mecanismo de eficiência operacional, mas também como um fator estratégico de fortalecimento reputacional.

Assim, a instituição de departamentos voltados ao ESG em empresas multinacionais, frequentemente conduzidos pelas áreas jurídicas, tornou-se uma prática estratégica para

garantir o alinhamento das operações aos compromissos ambientais, sociais e de governança estabelecidos pela alta administração (Carreteiro, 2025, p.80).

Notório é observar que a trajetória da sustentabilidade, desde o Relatório *Brundtland* até a institucionalização do ESG, redirecionou as prioridades das empresas para uma atuação mais técnica e regulada. Nesse diapasão, a proteção ambiental e a integridade social deixaram de ser práticas facultativas, passando a integrar as estruturas de compliance e as normas de transparência.

3. Marco Regulatório Europeu

O Acordo de Paris, firmado em 2015, estabeleceu o compromisso de alinhamento dos fluxos financeiros a um modelo de desenvolvimento de baixo carbono e resiliente às alterações climáticas. Este objetivo articulou-se com a Agenda 2030 da ONU para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e com o *European Green Deal,* que definiu a meta de neutralidade carbónica da União Europeia até 2050, aumentando a pressão regulatória sobre as empresas (Brás, 2024, p. 25).

Segundo Diana Brás (2024, p. 25), os *ESG standards*, incluindo as ESRS (*European Sustainability Reporting Standards*), bem como os enquadramentos LSME (*Listed Small and Medium-sized Enterprises*), VSME (*Voluntary Small and Medium-sized Enterprises*) constituíram a base regulatória europeia para a divulgação de informação ambiental, social e de governação.

No contexto europeu, o *European Financial Reporting Advisory Group* elabora as Normas Europeias de Relato de Sustentabilidade (ESRS), que operacionalizam a *Corporate Sustainability Reporting Directive*, e desenvolve também normas para LSME e para relato voluntário das restantes Pequenas e Médias Empresas (PME) (Brás, 2024, p. 25).

No âmbito internacional, os *GRI Standards*, do *Global Reporting Initiative*, seguem uma abordagem principiológica; os *SASB Standards*, do *Sustainability Accounting Standards Board*, definem critérios mais normativos; e o *International Sustainability Standards Board*, integrado no *International Financial Reporting Standards*, visa consolidar um referencial global de divulgação de sustentabilidade (Brás, 2024, p. 25).

No plano da União Europeia, a *EU Taxonomy* de 2020, prevista no Regulamento (UE) 2020/852, define atividades económicas ambientalmente sustentáveis com base em critérios técnicos, abrangendo objetivos como mitigação e adaptação climática, gestão da água e dos

recursos marinhos, economia circular, redução da poluição e proteção da biodiversidade e dos ecossistemas (Brás, 2024, p. 25).

A proposta de regulamento sobre prestadores de serviços de notação ESG, *Proposal for a Regulation on ESG Ratings*, regula entidades que avaliam práticas de sustentabilidade e impõe a divulgação de metodologias e classificações ESG quando usadas em comunicação comercial. O processo legislativo culminou no Regulamento (UE) 2024/3005, que reforça a transparência das avaliações, limita critérios pouco claros e contribui para evitar o *greenwashing* (Brás, 2024, p. 25).

A Corporate Sustainability Reporting Directive baseia-se no apoio técnico do EFRAG e contou com contributos de investidores, empresas, auditores, sociedade civil, sindicatos, académicos e organismos de normalização (Brás, 2024, p. 25).

Por fim, os standards ESG, o enquadramento jurídico, os *reporting frameworks* e os ESG ratings constituem instrumentos complementares da comunicação de sustentabilidade. As normas asseguram a comparabilidade e a consistência das informações, enquanto o enquadramento legal e os sistemas de classificação reforçam a transparência e a credibilidade da informação divulgada (Brás, 2024, p. 25).

A *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* estabelece a diligência devida como uma imposição às empresas transnacionais na adoção de medidas destinadas a identificar, prevenir, mitigar e responder a impactos negativos sobre os direitos humanos. Este dever abrange não apenas as atividades próprias da empresa, mas também as de entidades terceiras integradas na sua cadeia global de produção (Hernández, 2025, p. 7).

O cumprimento da diligência devida depende da execução dessas medidas, cujo conteúdo não é uniforme, podendo variar conforme as circunstâncias de cada caso. A sua complexidade decorre tanto da diversidade como da natureza técnica das obrigações previstas (Hernández, 2025, p. 7).

Nesse sentido, o artigo 18 determina que a Comissão Europeia adote orientações sobre cláusulas contratuais, relevantes para as garantias exigidas a parceiros comerciais no cumprimento de códigos de conduta e planos de atuação. O artigo 19, em linha com o OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, prevê diretrizes de apoio às empresas, incluindo boas práticas (Hernández, 2025, p. 7).

O artigo 5.º define o conteúdo geral da diligência devida, desenvolvido nos artigos 7.º a 16.º, em conformidade com o princípio n.º 17 dos *UN Guiding Principles on Business and*

Human Rights. Estas disposições incluem integração da diligência nas políticas e gestão de risco, identificação e avaliação de impactos adversos, prevenção e mitigação de impactos potenciais e eliminação ou redução dos reais, reparação dos danos efetivos, cooperação com partes interessadas, criação de mecanismos de comunicação e reclamação, monitorização da eficácia das medidas e divulgação pública das obrigações de diligência devida (Hérnandez, 2025, p. 7).

Embora entraves burocráticos ainda dificultem a aplicação imediata de normas como a *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, o conjunto de regramentos europeus retirou a sustentabilidade do plano das intenções. A exigência de relatórios padronizados e a fiscalização das cadeias de produção forçam as empresas a documentarem, de forma antecipada, as suas operações.

Vale notar que o alinhamento a essas regras passa a ser o caminho obrigatório no intuito de evitar futuras sanções e perdas de investimento para as corporações, tornando a transparência técnica um requisito indispensável para sua sobrevivência.

Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo da pesquisa demonstra que a sustentabilidade deixou de ser um tema secundário para se tornar o fundamental na estratégia empresarial moderna. A evolução do conceito, que migrou da preservação ambiental estrita para uma visão integrada da Responsabilidade Social Corporativa, reflete uma nova exigência da coletividade, onde as organizações devem prosperar sem exaurir os recursos naturais necessários para o futuro.

Nessa trajetória, a consolidação dos critérios ESG representou uma mudança profunda na forma como o sucesso corporativo é mensurado. Mais do que uma escolha ética, a adoção de práticas voltadas ao meio ambiente, ao social e à governança passou a ser uma ferramenta técnica de gestão de riscos e de atração de capital. O mercado deveria reconhecer que a viabilidade de uma companhia pode estar diretamente ligada à sua capacidade de mitigar impactos negativos e promover transparência em suas operações.

Sob o aspecto normativo, a União Europeia assumiu o protagonismo ao converter diretrizes voluntárias em obrigações jurídicas vinculativas. A introdução da Corporate *Sustainability Due Diligence Directive* impõe um novo padrão de conduta, exigindo que as empresas monitorem e corrijam falhas em toda a sua cadeia de fornecimento. Esse

movimento sinaliza que a conformidade legal e a sustentabilidade são agora indissociáveis, forçando uma reestruturação nas práticas de compliance e no Direito Empresarial global.

Em suma, a implementação de estratégias de sustentabilidade corporativa não é mais um diferencial competitivo, mas uma condição para a própria sobrevivência das instituições. O alinhamento entre o lucro e o propósito social, amparado por regulamentações rigorosas e mecanismos de fiscalização contra o *greenwashing,* define a nova lógica da governança.

Ao longo da análise do tema proposto neste artigo, entendemos que a regulação da sustentabilidade corporativa é o caminho para garantir a sua eficácia, muito embora ainda surjam meios políticos ou institucionais destinados a retardar ou contornar o seu funcionamento, o que torna a divulgação das informações corporativas fundamental, ao menos em contextos em que prevaleçam interesses democráticos.

Referências:

Brás, Diana Marques. In: CRUZ, Bernardo Ivo; BRÁS, Diana Marques (coords.). Sustentabilidade: um desafio coletivo: elementos de uma estratégia ESG para as PME. Lisboa: Tinta da China, 2024. p. 25.

Brechbuhler, Guilherme Vaz Porto. A Diretiva (UE) 2024/1760 servirá de incentivo para formalizar grupos de sociedades em Portugal? In: ABREU, Jorge Coutinho de; MARTINS, Alexandre de Soveral (coords.). Sustentabilidade: concretização e desafios. Coimbra: FCT; Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2025. p. 105.

Crane, Andrew; M, D; S (eds.). Corporate social responsibility: reading and cases in a global context. 2. ed. Abingdon: Routledge, 2014.

Hernández, Juan Gorelli. El contenido del deber de diligencia debida en la Directiva 2024/1760 de la Unión Europea. Revista Trabalho, Direito e Justiça, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 1-30, e113, 2025. Disponível em: https://orcid.org/0000-0003-4452-3068. Acesso em: 28 abr. 2026.

Reis, G. Resiliência corporativa: o papel do advogado ambiental nas empresas. In: FROTA, M. F. M.; SASSON, J. M.; FROTA, L. M. (orgs.). Direito ambiental empresarial: desafios, estratégias e inovação sustentável. Rio de Janeiro: Synergia, 2025. p. 45-68.

Carreteiro, M. P. M. R. (2025). ESG de impacto e o papel do advogado in house. In L. Frota, L., Frota, M. F. M. & Sasson, J. M. (orgs), Direito Ambiental Empresarial: Desafios, Estratégias e Inovação Sustentável. Synergia, 2025.

Arruda, R. ESG, Compliance & Carbono. Alberdeen, 2023.

A PALAVRA DA OFENDIDA COMO MEIO DE PROVA NOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL E NOS DELITOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

The victim's testimony as evidence in crimes against sexual dignity and domestic and family violence offenses

Carlos Reis da Silva Júnior[1]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/CRSJ424578508

Sumário: 1. Introdução. 2. A Prova Penal nos Crimes de Natureza Oculta: peculiaridades e desafios. 3. Fundamentos Legais da Valoração Probatória: 3.1. O Código de Processo Penal e o sistema do livre convencimento motivado; 3.2. A Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006) e seu impacto probatório. 4. A Palavra da Ofendida como Meio de Prova: 4.1. Critérios doutrinários de credibilidade; 4.2. Critérios jurisprudenciais dos Tribunais Superiores. 5. A Tensão com as Garantias Fundamentais do Acusado: 5.1. Contraditório, ampla defesa e presunção de inocência; 5.2. Limites para a condenação fundada exclusivamente no depoimento da vítima. 6. Elementos Probatórios Complementares e sua Importância. 7. A Colheita do Depoimento e a Prevenção à Revitimização. 8. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

Resumo: O presente artigo analisa o valor probatório das declarações da ofendida nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica e familiar, categorias criminosas que a doutrina denomina crimes de natureza oculta, em razão de sua ocorrência predominante na esfera privada, sem testemunhas presenciais e, frequentemente, sem vestígios materiais perceptíveis. Nesse contexto, o relato da vítima converte-se, não raro, no único elo entre o fato delituoso e o processo penal, conferindo ao depoimento da ofendida um protagonismo probatório singular. O estudo examina os fundamentos normativos da valoração probatória no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase no sistema do livre convencimento motivado previsto no Código de Processo Penal e nas disposições da Lei n.º 11.340/2006, Lei Maria da Penha, bem como na recente alteração promovida pela Lei n.º 14.994/2024. São identificados e analisados os critérios doutrinários e jurisprudenciais de credibilidade do depoimento da vítima, coerência interna do relato, espontaneidade, ausência de motivação espúria e corroboração por elementos externos, confrontando-os com as garantias fundamentais do acusado, em especial a presunção de inocência, o contraditório e a ampla defesa. O artigo examina, ainda, o papel dos elementos probatórios complementares, laudos periciais, registros hospitalares, histórico de medidas protetivas, depoimentos de testemunhas indiretas e registros digitais, na formação de um conjunto probatório robusto, e as condições adequadas de colheita do depoimento da ofendida como pressuposto de legitimidade epistêmica da prova. Conclui-se que a palavra da ofendida, quando produzida em condições adequadas e submetida a critérios objetivos de

[1] Carlos Reis da Silva Júnior. Professor de Direito Penal e Processo Penal das Faculdades Integradas de Bauru – SP – Brasil -. E-mail: carlosreisjr1964@gmail.com. https://orcid.org/0009-0000-5839-0847

credibilidade, constitui meio de prova plenamente legítimo para fundamentar a responsabilização penal, desde que o julgador observe os parâmetros racionais de valoração probatória consolidados pela doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, incluindo o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: prova penal; palavra da vítima; crimes de natureza oculta; violência doméstica; dignidade sexual.

Abstract: This article examines the probative value of victim testimony in crimes against sexual dignity and domestic and family violence offenses, categories that legal doctrine designates as hidden crimes, given that they predominantly occur in private settings, without witnesses and, frequently, without perceptible material evidence. In such context, the victim's account often becomes the sole link between the criminal act and the criminal proceedings, conferring upon the victim's testimony a singular probative prominence. The study examines the normative foundations of evidence evaluation under Brazilian law, with emphasis on the system of reasoned free conviction established by the Code of Criminal Procedure and the provisions of Law No. 11.340/2006, the Maria da Penha Law, as well as the recent amendment introduced by Law No. 14.994/2024. The article identifies and analyzes the doctrinal and jurisprudential criteria for assessing the credibility of victim testimony, internal consistency, spontaneity, absence of improper motivation, and corroboration by external evidence, contrasting them with the fundamental guarantees of the accused, particularly the presumption of innocence, the adversarial principle, and the right to a full defense. The article also examines the role of complementary evidentiary elements, expert reports, hospital records, protective order history, indirect witness testimony, and digital records, in building a robust body of evidence, and the appropriate conditions for collecting victim testimony as a prerequisite for the epistemic legitimacy of evidence. It is concluded that the victim's testimony, when produced under adequate conditions and subjected to objective credibility criteria, constitutes a fully legitimate means of evidence to support criminal liability, provided that the judge observes the rational parameters of evidence evaluation consolidated by doctrine and the case law of the Superior Courts, including the National Council of Justice's Protocol for Gender-Perspective Adjudication.

Keywords: criminal evidence; victim testimony; hidden crimes; domestic violence; sexual dignity.

1. INTRODUÇÃO

A prova penal nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica e familiar apresenta características que a distinguem, de forma substancial, da dinâmica probatória verificada nas demais categorias de infrações penais.

Trata-se, na expressão consagrada pela doutrina, de crimes de natureza oculta: praticados, em sua grande maioria, no ambiente privado, sem testemunhas presenciais e, frequentemente, sem deixar vestígios materiais perceptíveis.

Nesse cenário, o relato da própria vítima converte-se, não raro, no único elo entre o fato delituoso e o processo penal, circunstância que confere ao depoimento da ofendida um peso probatório singular e, simultaneamente, problemático.

A problematicidade decorre da tensão estrutural que esse modelo probatório impõe ao sistema de garantias do processo penal. De um lado, a negação de qualquer valor ao depoimento da vítima, sob o pretexto de sua posição de parte interessada no desfecho da persecução, conduziria à impunidade generalizada de agressores que deliberadamente operam na esfera do privado, protegidos pela ausência de testemunhas e pela efemeridade dos vestígios físicos. De outro, a atribuição de valor probatório absoluto à palavra da ofendida, desacompanhada de critérios objetivos de credibilidade e de elementos corroborativos mínimos, colocaria em xeque os princípios constitucionais da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa, convertendo o processo penal em instrumento de responsabilização fundada em mera crença subjetiva do julgador.

É precisamente nesse espaço de tensão que se situa o presente estudo.

O objetivo central da investigação é analisar os critérios doutrinários e jurisprudenciais adotados pelo sistema jurídico brasileiro para aferir a credibilidade e o valor probatório das declarações da ofendida nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica e familiar, verificando em que medida tais critérios se mostram suficientes para garantir, simultaneamente, a proteção efetiva das vítimas e a segurança jurídica do acusado.

Para tanto, o trabalho percorre os seguintes eixos temáticos: as peculiaridades probatórias dos crimes de natureza oculta; os fundamentos legais da valoração da prova no processo penal brasileiro, com destaque para o Código de Processo Penal e a Lei n.º 11.340/2006; os critérios doutrinários e jurisprudenciais de credibilidade do depoimento da vítima; a tensão entre a relevância probatória desse depoimento e as garantias fundamentais do acusado; o papel dos elementos probatórios complementares na formação de um conjunto probatório robusto; e, por fim, as condições de colheita do depoimento da ofendida e a prevenção à revitimização como pressuposto de legitimidade do processo penal.

A metodologia adotada é predominantemente qualitativa, compreendendo análise doutrinária, revisão de jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e exame da legislação pertinente. A investigação parte do pressuposto de que a racionalização dos critérios de valoração da palavra da vítima constitui exigência

inafastável do Estado Democrático de Direito, não apenas para a proteção das vítimas mais vulneráveis, mas também para a legitimidade e a credibilidade do próprio sistema de justiça criminal.

2. A PROVA PENAL NOS CRIMES DE NATUREZA OCULTA: PECULIARIDADES E DESAFIOS

O direito probatório penal parte da premissa de que a verdade processual deve ser reconstruída a partir de elementos idôneos, obtidos sob o crivo do contraditório e submetidos ao livre convencimento motivado do julgador.

É o que estabelece o artigo 155 do Código de Processo Penal[2]:

> "O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas."

Tal premissa, todavia, encontra sérias dificuldades de aplicação quando o objeto da investigação são crimes praticados na clandestinidade, longe do alcance de testemunhas e, não raro, sem deixar vestígios materiais perceptíveis, categoria que a doutrina convencionou denominar crimes de natureza oculta ou crimes cometidos às escondidas.

Nessa categoria se inserem, com especial relevo, os crimes contra a dignidade sexual e os delitos de violência doméstica e familiar. Ambas as modalidades criminosas têm como traço comum a ocorrência no ambiente privado, frequentemente no seio da própria residência da vítima, o que impõe ao processo penal um desafio probatório de magnitude singular. A ausência de testemunhas presenciais, a escassez de vestígios físicos e o lapso temporal entre o fato e o registro da ocorrência compõem um cenário em que a prova material raramente se mostra suficiente, por si só, para a formação do convencimento judicial.

Tal realidade é amplamente reconhecida pela jurisprudência dos Tribunais Superiores. O Superior Tribunal de Justiça, em reiteradas decisões, assentou que, nos crimes praticados na esfera doméstica e nos delitos de natureza sexual, a palavra da vítima adquire

[2]BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 155, com redação conferida pela Lei n.º 11.690/2008.

especial relevância probatória, porquanto constitui, na maioria dos casos, o único elo entre o fato delituoso e o processo. Não se cuida, ressalve-se, de uma presunção de veracidade automática, mas do reconhecimento de que a lógica comum de produção probatória, fundada na pluralidade de meios de prova, mostra-se, nesse contexto, estruturalmente insuficiente.

O desafio imposto ao operador do direito é, portanto, de dupla ordem. De um lado, impõe-se assegurar proteção efetiva à vítima, evitando que a dificuldade probatória inerente à natureza oculta do crime opere como obstáculo intransponível à responsabilização penal do agressor. De outro, é imperioso preservar as garantias fundamentais do acusado, em especial a presunção de inocência, o contraditório e a ampla defesa, impedindo que a condenação se converta em produto de mera crença subjetiva do julgador, desacompanhada de suporte probatório mínimo.

3. FUNDAMENTOS LEGAIS DA VALORAÇÃO PROBATÓRIA

A compreensão do valor probatório atribuído à palavra da ofendida nos crimes de natureza oculta pressupõe o exame dos alicerces normativos que regem a produção e a valoração da prova no processo penal brasileiro. Dois eixos legislativos mostram-se centrais para essa análise: o Código de Processo Penal, que disciplina o sistema geral de apreciação da prova, e a Lei n.º 11.340/2006, Lei Maria da Penha, que introduziu um microssistema protetivo com reflexos diretos sobre a atividade probatória nos crimes de violência doméstica e familiar.

3.1. O Código de Processo Penal e o sistema do livre convencimento motivado

O sistema de valoração da prova adotado pelo ordenamento processual penal brasileiro é o do livre convencimento motivado, também denominado persuasão racional, por força do qual o julgador não está vinculado a critérios tarifados de prova, mas tampouco pode decidir com base em convicção puramente subjetiva ou imotivada. A liberdade de apreciação probatória, portanto, não é absoluta: encontra limite na exigência constitucional de fundamentação das decisões judiciais[3], e no dever de coerência com os elementos constantes dos autos.

Nesse sistema, nenhum meio de prova possui valor absoluto ou hierarquia predefinida em relação aos demais. O depoimento testemunhal, o laudo pericial, os

[3]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 93, inciso IX.

documentos e as declarações da vítima são, em princípio, meios de prova equivalentes, cabendo ao julgador sopesá-los de forma racional e fundamentada. É precisamente essa equivalência formal que autoriza, em determinadas circunstâncias, que a condenação penal se lastreie de forma preponderante, ou mesmo exclusiva, na palavra da ofendida, desde que observados critérios objetivos de credibilidade e coerência.

O artigo 158 do Código de Processo Penal, ao exigir o exame de corpo de delito nos crimes que deixam vestígios, reforça a importância da prova técnica, mas não a erige em condição *sine qua non* para a responsabilização penal quando os vestígios não mais existam ou não possam ser examinados. Nesses casos, a prova testemunhal, e, por extensão, o depoimento da vítima, supre a lacuna, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo legal[4].

3.2. A Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006) e seu impacto probatório

A promulgação da Lei n.º 11.340/2006 representou uma inflexão normativa de grande magnitude no tratamento jurídico da violência doméstica e familiar contra a mulher. Para além das medidas protetivas de urgência e dos mecanismos de assistência à vítima, a lei introduziu disposições com repercussão direta sobre a atividade probatória, ao reconhecer as especificidades do contexto em que esses crimes se desenvolvem.

O artigo 16 da Lei Maria da Penha, ao restringir a possibilidade de renúncia à representação pela ofendida, condicionando-a à manifestação perante o juiz, em audiência especialmente designada, evidencia a preocupação do legislador com a interferência do agressor no comportamento processual da vítima, fenômeno que compromete diretamente a integridade do depoimento e a espontaneidade do relato[5]. Trata-se de disposição com nítido impacto sobre a valoração probatória, na medida em que reconhece a situação de vulnerabilidade estrutural em que frequentemente se encontra a ofendida.

Ademais, o artigo 22 da mesma lei, ao prever a aplicação de medidas protetivas de urgência, e o artigo 12, ao disciplinar as providências a serem adotadas pela autoridade policial no registro da ocorrência, contribuem para a formação de um conjunto probatório mais robusto, que pode corroborar, ou infirmar, o relato da vítima[6].

---

[4]BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 158, parágrafo único.
[5]BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Art. 16.
[6]BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Arts. 12 e 22.

O boletim de ocorrência, os registros de atendimento hospitalar, os laudos do Instituto Médico-Legal e os históricos de medidas protetivas anteriores integram esse acervo documental e assumem papel complementar de especial relevância na aferição da credibilidade das declarações da ofendida.

Por fim, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.424, assentou a natureza pública incondicionada da ação penal nos crimes de lesão corporal praticados no âmbito doméstico, reforçando a autonomia do processo em relação à vontade da vítima e, por consequência, conferindo maior estabilidade ao conjunto probatório independentemente de eventuais retrações do depoimento da ofendida[7].

Nessa linha, merece destaque a recente alteração promovida pela Lei n.º 14.994/2024[8], que deu nova redação ao § 13 do artigo 129 do Código Penal, estabelecendo causa de aumento específica para as lesões corporais praticadas contra a mulher por razões da condição do sexo feminino:

> "Se a lesão é praticada contra a mulher, por razões da condição do sexo feminino, nos termos do § 1º do art. 121-A deste Código: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos."

A previsão reforça o compromisso legislativo com a proteção integral da mulher em situação de violência, ao mesmo tempo em que impõe ao processo penal exigência probatória mais refinada, notadamente quanto à demonstração do elemento subjetivo qualificador, a motivação de gênero, cuja comprovação recairá, em grande medida, sobre o depoimento da própria ofendida.

4. A PALAVRA DA OFENDIDA COMO MEIO DE PROVA

4.1. Critérios doutrinários de credibilidade

No âmbito do processo penal, a vítima ocupa posição probatória singular. Diferentemente da testemunha, que, em tese, narra fatos de forma desinteressada, a ofendida é o sujeito passivo do crime e, portanto, detentora de interesse direto no desfecho da

[7]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.424/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 9 de fevereiro de 2012.
[8]BRASIL. Lei n.º 14.994, de 9 de outubro de 2024. Art. 1º, que deu nova redação ao § 13 do art. 129 do Código Penal.

persecução penal. Tal circunstância não a desqualifica como meio de prova, mas impõe ao julgador cautela redobrada na apreciação de seu depoimento, à luz de critérios objetivos sedimentados pela doutrina processual penal.

Nesse sentido, a doutrina de Renato Brasileiro de Lima[9] é precisa ao assentar que, em virtude do sistema da livre persuasão racional do juiz, o valor probatório das declarações do ofendido é relativo. O autor pondera que, nos crimes cometidos às ocultas, a palavra da vítima ganha importância acrescida, sem que, todavia, seu valor se torne absoluto. É o que se verifica, por exemplo, nos crimes contra a dignidade sexual, geralmente praticados em locais ermos, sem testemunhas presenciais, e nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, hipóteses em que as declarações da vítima se revestem de especial relevância. Essa síntese doutrinária, além de ratificar o sistema do livre convencimento motivado, orienta diretamente os critérios de que se vale a jurisprudência para aferir a credibilidade do relato da ofendida, os quais se examinam a seguir.

Na mesma linha, Gustavo Badaró[10] reconhece que tem sido dado maior valor probatório à palavra da vítima nos crimes cometidos na clandestinidade, por ocorrerem longe dos olhos de terceiras pessoas que poderiam intervir como testemunhas, a exemplo dos crimes sexuais. Todavia, o autor adverte que, mesmo nesses casos, a palavra da vítima de forma isolada não pode embasar um decreto condenatório, recordando, para tanto, a advertência clássica de Costa Manso: se assim não fosse, ilusório seria o direito, e a liberdade de cada um estaria sempre ameaçada pela palavra de qualquer pessoa dada à chantagem, à fantasia ou a outras más tendências. A conjugação das perspectivas de Renato Brasileiro de Lima e de Badaró revela, portanto, a existência de um consenso doutrinário sólido: o depoimento da ofendida possui relevância probatória acentuada nos crimes de natureza oculta, mas essa relevância não equivale a valor absoluto nem dispensa a presença de elementos corroborativos mínimos.

O primeiro critério é o da coerência interna do relato. O depoimento da vítima deve apresentar harmonia lógica entre seus elementos constitutivos, sem contradições relevantes quanto aos fatos essenciais narrados, ainda que variações periféricas sejam naturais e até esperadas, dado o impacto psicológico que eventos traumáticos produzem sobre a memória. A doutrina distingue, nesse ponto, as inconsistências acidentais, que não comprometem a

[9]LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 763.
[10]BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. [livro eletrônico]. ISBN 978-65-5991-919-2. p. 758.

credibilidade do relato, das contradições substanciais, que recaem sobre o núcleo do fato e autorizam a dúvida quanto à veracidade das declarações.

O segundo critério é o da espontaneidade.

O relato que emerge de forma natural, sem indícios de indução, sugestionamento ou preparação prévia, possui maior aptidão para formar o convencimento judicial. A colheita do depoimento em condições adequadas, preferencialmente por meio do depoimento especial previsto na Lei n.º 13.431/2017[11], realizado por profissional habilitado e em ambiente acolhedor, contribui decisivamente para a preservação dessa espontaneidade, ao mesmo tempo em que minimiza os riscos de revitimização.

O terceiro critério é o da ausência de motivação espúria.

A doutrina reconhece que, em determinados contextos, notadamente nas relações domésticas marcadas por disputa de guarda, separação litigiosa ou conflitos patrimoniais, a palavra da vítima pode ser instrumentalizada para finalidades estranhas à busca da verdade processual. Cabe ao julgador, sem incorrer em postura discriminatória ou vitimizadora, examinar o contexto relacional entre as partes e verificar a inexistência de motivações que possam comprometer a isenção do relato.

O quarto critério é o da corroboração por elementos externos. Embora a condenação não exija, necessariamente, a confluência de múltiplos meios de prova, a presença de elementos que confirmem, ainda que indiretamente, a versão da ofendida, tais como laudos periciais, registros hospitalares, histórico de boletins de ocorrência ou depoimentos de testemunhas indiretas, confere maior robustez ao conjunto probatório e reduz a margem de risco de erro judiciário.

4.2. Critérios jurisprudenciais dos Tribunais Superiores

A jurisprudência dos Tribunais Superiores consolidou entendimento no sentido de que a palavra da vítima, quando harmônica com os demais elementos de prova coligidos nos autos, possui relevante valor probatório, sendo apta a fundamentar, por si só ou de forma preponderante, o édito condenatório, desde que observados os critérios de credibilidade acima delineados.

[11]BRASIL. Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017.

No âmbito dos crimes contra a dignidade sexual, o Superior Tribunal de Justiça assentou[12]:

> "É pacífico na jurisprudência desta Corte Superior que a palavra da vítima, em harmonia com os demais elementos contidos nos autos, possui relevante valor em termos de provas, sobretudo no tocante aos crimes contra a liberdade sexual. [...] o Tribunal a quo demonstrou haver provas suficientes para lastrear o édito condenatório, notadamente as declarações da vítima, de sua genitora, e de testemunhas, colhidas na fase inquisitorial e confirmadas em juízo, sob o crivo do contraditório bem como pelo laudo de conjunção carnal."

O julgado é paradigmático ao evidenciar que a força probatória da palavra da vítima não decorre de presunção legal, mas da sua harmonia com o conjunto probatório, aqui integrado por declarações de testemunhas e laudo pericial, submetido ao contraditório judicial.

No tocante aos crimes de violência doméstica e familiar, o mesmo Tribunal Superior firmou orientação específica, fundada na natureza oculta dessas infrações[13]:

> "Nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica, a palavra da vítima possui especial relevância, uma vez que são cometidos, em sua grande maioria, às escondidas, sem a presença de testemunhas."

A orientação reconhece, com precisão, a realidade estrutural desses delitos: a ausência quase invariável de testemunhas presenciais torna o relato da ofendida não apenas relevante, mas muitas vezes insubstituível como meio de prova, o que justifica o tratamento jurisprudencial diferenciado que lhe é conferido.

Importa destacar, ademais, que a relevância probatória da palavra da vítima não se circunscreve aos crimes de maior sensibilidade social, irradiando-se também para outras categorias delitivas. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reafirmou esse entendimento no âmbito dos crimes patrimoniais[14]:

---

[12]BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp n.º 2.455.879/SP. Sexta Turma. Relator: Ministro Jesuíno Rissato. Julgado em 27 de fevereiro de 2024.

[13]BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC n.º 496.973/DF. Quinta Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. Julgado em 7 de maio de 2019.

[14]BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Criminal n.º 1500024-09.2025.8.26.0444. 12ª Câmara de Direito Criminal. Relator: Desembargador Sérgio Mazina Martins. Julgado em 19 de novembro de 2025. No mesmo sentido: Apelação Criminal n.º 1504247-41.2023.8.26.0099. 12ª Câmara de Direito Criminal. Relator: Desembargador Sérgio Mazina Martins. Julgado em 8 de agosto de 2025.

> "O depoimento da vítima reveste-se comumente de grande importância para a elucidação de investigações de crimes patrimoniais, notadamente quando nada de concreto desabona seu devido crédito."

A convergência dessas orientações, emanadas de distintos órgãos jurisdicionais e referentes a categorias diversas de crimes, revela que a valorização da palavra da vítima constitui princípio de aplicação transversal no processo penal brasileiro, cujos contornos e limites variam conforme a natureza do delito e o contexto fático em que se insere, mas cuja legitimidade como meio de prova é amplamente reconhecida pelo sistema jurídico.

Importa sublinhar que essa orientação jurisprudencial não é recente nem circunstancial. Já em 2018, o Superior Tribunal de Justiça reiterava, em múltiplos julgados de suas Quinta e Sexta Turmas, que, em se tratando de crimes sexuais comumente praticados às ocultas, a palavra da vítima possui relevância desde que esteja em consonância com as demais provas acostadas aos autos[15].

No mesmo sentido e no mesmo período, consolidava-se a orientação específica para os delitos praticados em ambiente doméstico e familiar: geralmente levados a efeito na clandestinidade, sem a presença de testemunhas, nesses casos a palavra da vítima possui especial relevância, notadamente quando corroborada por outros elementos probatórios acostados aos autos[16].

A constância desse posicionamento ao longo do tempo evidencia tratar-se de entendimento sedimentado, e não de tendência passageira, o que confere maior previsibilidade e segurança jurídica à valoração probatória nesses domínios.

5. A TENSÃO COM AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ACUSADO

5.1. Contraditório, ampla defesa e presunção de inocência

[15]STJ, 6ª Turma, AgRg no AREsp 1.275.114/DF, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, j. 21/08/2018, DJe 03/09/2018; STJ, 5ª Turma, AgRg no AREsp 1.245.796/SC, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 07/08/2018, DJe 17/08/2018; STJ, 5ª Turma, AgRg nos EDcl no AREsp 1.147.225/MG, Rel. Min. Felix Fischer, j. 02/08/2018, DJe 15/08/2018.

[16]STJ, 6ª Turma, AgRg nos EDcl no AREsp 1.256.178/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 22/05/2018, DJe 04/06/2018; STJ, 5ª Turma, AgRg no AREsp 1.225.082/MS, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 03/05/2018, DJe 11/05/2018; STJ, 5ª Turma, AgRg no AREsp 1.236.017/ES, Rel. Min. Felix Fischer, j. 05/04/2018, DJe 11/04/2018.

A valorização da palavra da ofendida como meio de prova de especial relevância não se desenvolve em terreno imune a tensões. Ao contrário, insere-se em um campo de permanente equilíbrio entre dois vetores constitucionais igualmente legítimos: de um lado, a proteção efetiva da vítima e a eficiência da persecução penal; de outro, as garantias fundamentais do acusado, consagradas no artigo 5.º da Constituição Federal.

O princípio do contraditório[17] assegura às partes o direito de se manifestar sobre toda prova produzida no processo, bem como de influir efetivamente na formação do convencimento judicial.

No contexto do depoimento da vítima, tal garantia impõe que as declarações da ofendida sejam colhidas, sempre que possível, em juízo, com a presença das partes e de seus advogados, oportunizando-se ao acusado o direito de formular perguntas e de confrontar o relato com os demais elementos probatórios. A prova colhida exclusivamente na fase inquisitorial, sem observância do contraditório, não pode, em regra, servir de fundamento exclusivo para a condenação, nos termos do artigo 155 do Código de Processo Penal.

A ampla defesa, por sua vez, compreende não apenas a defesa técnica, exercida pelo advogado, mas também a autodefesa e o direito à produção de todas as provas licitamente admissíveis. Em crimes de natureza oculta, nos quais a prova tende a ser escassa e o relato da vítima assume protagonismo probatório, a amplitude da defesa assume relevância redobrada: ao acusado deve ser assegurado o direito de produzir contraprova, de arrolar testemunhas e de submeter o depoimento da ofendida ao escrutínio técnico e jurídico adequado.

A presunção de inocência[18] constitui, talvez, a garantia de maior tensão com a valorização da palavra da vítima como prova preponderante ou exclusiva de condenação. Segundo esse princípio, o ônus da prova incumbe integralmente à acusação, e a dúvida razoável deve sempre militar em favor do réu, in dubio pro reo. A condenação fundada exclusivamente no depoimento da ofendida, sem qualquer elemento corroborativo, coloca em xeque esse postulado, especialmente quando o relato apresenta inconsistências ou quando o contexto relacional entre as partes sugere a possibilidade de motivação espúria.

[17]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º, inciso LV.
[18]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º, inciso LVII; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Art. 8.2.

5.2. Limites para a condenação fundada exclusivamente no depoimento da vítima

A jurisprudência brasileira, sensível a essa tensão, construiu um conjunto de balizas destinadas a compatibilizar a relevância probatória da palavra da ofendida com as garantias fundamentais do acusado. Não se trata de negar valor ao depoimento da vítima, orientação que tornaria praticamente impossível a responsabilização penal nos crimes de natureza oculta, mas de estabelecer condições mínimas para que esse depoimento possa, por si só ou de forma preponderante, sustentar um édito condenatório.

A primeira baliza é a exigência de coerência e uniformidade do relato. O depoimento que se mantém substancialmente estável desde o registro do boletim de ocorrência até a instrução judicial, sem retrações, contradições essenciais ou alterações significativas quanto ao núcleo dos fatos, possui aptidão probatória superior àquele marcado por oscilações relevantes, ainda que estas possam, em certos casos, ser explicadas pelo estado emocional da vítima ou pelo transcurso do tempo.

A segunda baliza é a inexistência de elementos concretos que infirmem a versão da ofendida. A presença de prova que contrarie diretamente o relato da vítima, como álibi comprovado, perícia que afaste a materialidade do delito ou testemunhos que contradigam a narrativa apresentada, obsta a condenação fundada exclusivamente naquele depoimento, impondo ao julgador a adoção do princípio do *in dubio pro reo*.

A terceira baliza é a fundamentação judicial qualificada. Quando a condenação repousa de forma preponderante sobre a palavra da vítima, o dever de fundamentação das decisões judiciais[19] exige do julgador uma motivação mais densa e analítica, na qual sejam explicitados os critérios de credibilidade adotados, as razões pelas quais o relato da ofendida foi acolhido em detrimento da versão defensiva e os elementos que afastam a hipótese de motivação espúria.

A observância dessas balizas não elimina o risco de erro judiciário, inerente a qualquer sistema de valoração probatória, mas confere racionalidade e controlabilidade ao processo decisório, permitindo que a condenação fundada na palavra da vítima seja o produto de um juízo fundamentado e não de mera impressão subjetiva do julgador. É nesse equilíbrio

[19]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 93, inciso IX.

delicado entre proteção da vítima e garantias do acusado que reside o maior desafio do direito probatório penal contemporâneo.

6. ELEMENTOS PROBATÓRIOS COMPLEMENTARES E SUA IMPORTÂNCIA

A palavra da ofendida, ainda que dotada de especial relevância probatória nos crimes de natureza oculta, não se mostra suficiente, por si só, para conferir ao conjunto probatório a robustez necessária à formação de um juízo condenatório isento de dúvida razoável. A doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que a presença de elementos probatórios complementares, que corroborem, contextualizem ou confirmem o relato da vítima, contribui decisivamente para a segurança jurídica do processo e para a legitimidade da decisão judicial.

O primeiro e mais relevante desses elementos é o laudo pericial. Nos crimes contra a dignidade sexual, o exame de conjunção carnal ou de ato libidinoso diverso, realizado pelo Instituto Médico-Legal, pode atestar a materialidade do delito e conferir suporte técnico ao relato da ofendida. Da mesma forma, nos crimes de violência doméstica, o laudo de lesões corporais desempenha função probatória central, documentando a extensão e a natureza das agressões sofridas. A ausência de laudo não inviabiliza a persecução penal, especialmente quando os vestígios não mais existam, mas sua presença potencializa significativamente o valor probatório do conjunto.

O registro hospitalar constitui outro elemento de grande importância. O atendimento médico prestado à vítima na proximidade temporal dos fatos, seja em pronto-socorro, unidade de saúde ou hospital especializado, produz documentação que independe da vontade das partes e que, por essa razão, reveste-se de especial credibilidade. Os registros hospitalares podem atestar a existência de lesões físicas, o estado emocional da ofendida no momento do atendimento e, em alguns casos, a compatibilidade entre as lesões descritas e o mecanismo de agressão narrado.

O histórico de boletins de ocorrência e de medidas protetivas anteriores representa, igualmente, elemento probatório de relevo.

A reiteração de registros de ocorrência envolvendo as mesmas partes demonstra um padrão de comportamento do agressor e confere verossimilhança ao relato da vítima,

afastando a hipótese de denúncia isolada e desprovida de contexto. Da mesma forma, o descumprimento de medidas protetivas anteriormente deferidas pode integrar o conjunto probatório como indício relevante da conduta do réu.

A esse respeito, Renato Brasileiro de Lima[20] adverte, com precisão, que o juiz comunicado acerca da inobservância de medida cautelar não deve proferir sua decisão baseado única e exclusivamente na palavra da vítima e/ou da testemunha objeto da medida, cabendo-lhe levar em consideração os demais elementos probatórios, em conformidade com seu convencimento motivado. O autor acrescenta que, para que fique caracterizado o descumprimento da medida, há de ser demonstrado que o acusado se aproximou conscientemente da pessoa com a qual devia evitar o contato, de modo que, na hipótese de contato involuntário ou casual, não há falar em descumprimento. Trata-se de advertência doutrinária de especial relevo: o registro do descumprimento de medida protetiva integra o conjunto probatório como indício, mas não dispensa a análise criteriosa dos demais elementos e a verificação do elemento subjetivo da conduta.

Os depoimentos de testemunhas indiretas, familiares, vizinhos, amigos ou profissionais de saúde que, sem ter presenciado diretamente os fatos, tomaram conhecimento deles por meio do relato da vítima ou observaram suas consequências, assumem papel corroborativo de especial importância nos crimes de natureza oculta. Embora não se confundam com o testemunho direto, tais depoimentos podem confirmar a consistência temporal do relato da ofendida, o estado físico e emocional em que se encontrava após os fatos e a ausência de motivação para uma eventual imputação falsa.

Por fim, merecem destaque os registros audiovisuais e comunicações digitais, fotografias de lesões, mensagens de texto, áudios e registros em aplicativos de comunicação, que, com crescente frequência, integram o acervo probatório nos crimes de violência doméstica e familiar.

Tais elementos, quando autenticados e obtidos por meios lícitos, podem documentar ameaças, agressões e padrões de comportamento controlador, conferindo ao conjunto probatório uma dimensão objetiva que transcende o confronto entre as versões das partes.

[20]LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 1136.

A conjugação desses elementos com o depoimento da ofendida não apenas fortalece a posição acusatória, mas também contribui para a proteção do próprio acusado, na medida em que submete a condenação a um suporte probatório mais amplo e controlável.

Trata-se, em última análise, de exigência que decorre do próprio Estado Democrático de Direito: a responsabilização penal deve ser o produto de um processo sólido, e não de uma escolha entre versões igualmente desacompanhadas de respaldo objetivo.

7. A COLHEITA DO DEPOIMENTO E A PREVENÇÃO À REVITIMIZAÇÃO

A qualidade probatória do depoimento da ofendida está indissociavelmente ligada às condições em que é produzido. Um relato colhido de forma inadequada, em ambiente hostil, por profissional despreparado ou sem observância dos protocolos técnicos pertinentes, não apenas compromete a integridade psíquica da vítima, mas também fragiliza o próprio valor probatório das declarações, na medida em que pode induzir inconsistências, inibir a narrativa espontânea ou produzir declarações contaminadas por sugestionamento involuntário.

O fenômeno da revitimização, também denominado vitimização secundária, consiste no sofrimento adicional imposto à vítima pelo próprio funcionamento do sistema de justiça criminal.

Manifesta-se em diversas formas: na exposição repetida a perguntas invasivas e desnecessárias sobre os fatos; na postura questionadora ou descrente de agentes públicos no momento do registro da ocorrência; na submissão da ofendida a sucessivos depoimentos perante diferentes autoridades; e, sobretudo, no confronto direto com o agressor durante a instrução processual.

Nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica, a revitimização assume contornos especialmente graves, dado o caráter traumático dos fatos e a vulnerabilidade psíquica em que frequentemente se encontra a ofendida.

Com o propósito de mitigar esses riscos, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu mecanismos específicos de proteção. A Lei n.º 13.431/2017[21] introduziu o instituto do depoimento especial, consistente na oitiva realizada em ambiente separado da sala de audiências, por profissional especializado em psicologia ou serviço social, com a utilização

[21]BRASIL. Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017. Op. cit.

de equipamentos de gravação audiovisual que permitem o acompanhamento da inquirição pelo juiz, pelo Ministério Público e pela defesa em tempo real. Embora o diploma legal se dirija primordialmente a vítimas infanto-juvenis, seus princípios e metodologia têm sido progressivamente estendidos, por analogia e por orientação jurisprudencial, às vítimas adultas em situação de especial vulnerabilidade.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n.º 254/2018[22] e de atos normativos subsequentes, tem fomentado a implementação de salas de depoimento especial nos tribunais brasileiros e a capacitação de magistrados, servidores e profissionais do sistema de justiça para a condução humanizada da oitiva de vítimas.

A adoção desse modelo não apenas protege a integridade psíquica da ofendida, mas também contribui para a qualidade da prova produzida, ao assegurar que o relato seja colhido em condições que favorecem a espontaneidade, a completude e a fidedignidade das declarações.

Nessa mesma linha de institucionalização de parâmetros técnicos para o julgamento de casos que envolvem vítimas em situação de vulnerabilidade, o Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2021, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero[23], instrumento que orienta magistrados e magistradas a reconhecer e neutralizar os vieses de gênero que podem contaminar tanto a colheita quanto a valoração da prova.

O Protocolo recomenda, entre outros aspectos, que o julgador examine criticamente os estereótipos que tendem a desacreditar o relato da ofendida, como a exigência implícita de comportamento esperado da vítima após o fato ou a supervalorização de inconsistências periféricas decorrentes do trauma, e que fundamente expressamente, na decisão, as razões pelas quais tais vieses foram afastados.

Trata-se de instrumento com crescente repercussão na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que tem sido invocado como parâmetro hermenêutico para a apreciação da prova nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica e familiar.

No plano da instrução processual, o artigo 217 do Código de Processo Penal[24] autoriza o juiz a determinar que o réu se retire da sala de audiências durante a oitiva da vítima

[22]CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n.º 254, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2018.
[23]CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília: CNJ, 2021.
[24]BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 217.

ou de testemunha, quando sua presença puder causar humilhação, temor ou sério constrangimento ao depoente, ou prejudicar a verdade do depoimento.

A capacitação técnica dos operadores do direito para a colheita e valoração do depoimento da vítima revela-se, nesse contexto, exigência que transcende o campo da sensibilidade humana para alcançar o da competência técnico-jurídica. O profissional que desconhece os efeitos do trauma sobre a memória, os mecanismos psicológicos de retração da vítima ou as particularidades do vínculo afetivo entre ofendida e agressor nos crimes domésticos estará inevitavelmente mal equipado para colher, interpretar e valorar adequadamente o depoimento da ofendida, com consequências que podem ser igualmente prejudiciais à vítima e ao acusado.

A prevenção à revitimização não é, portanto, mera concessão humanitária do sistema de justiça: é condição de validade epistêmica da prova produzida e pressuposto de legitimidade do processo penal em um Estado que se pretende verdadeiramente democrático e comprometido com a dignidade da pessoa humana.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido ao longo do presente estudo permite afirmar, com segurança, que a palavra da ofendida nos crimes contra a dignidade sexual e nos delitos de violência doméstica e familiar ocupa posição probatória de especial relevância no processo penal brasileiro, posição que, todavia, não se confunde com privilégio absoluto nem com presunção de veracidade automática.

A natureza oculta dessas infrações, praticadas, em sua esmagadora maioria, na esfera privada, sem testemunhas e sem vestígios materiais perceptíveis, confere ao relato da vítima um protagonismo probatório que o sistema jurídico não pode ignorar sem comprometer a efetividade da tutela penal. Negar valor à palavra da ofendida, nesse contexto, equivaleria a institucionalizar a impunidade dos agressores que deliberadamente se valem da clandestinidade como escudo contra a responsabilização criminal.

Ao mesmo tempo, a valorização desse depoimento não pode prescindir de critérios objetivos e controláveis, sob pena de transformar o processo penal em instrumento de condenação fundada em mera impressão subjetiva do julgador.

A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais Superiores convergiram, nesse ponto, para a construção de um conjunto de balizas, coerência interna do relato, espontaneidade, ausência de motivação espúria e presença de elementos corroborativos, que conferem racionalidade e segurança jurídica à valoração probatória, sem comprometer as garantias constitucionais do acusado.

A análise dos fundamentos legais pertinentes revelou que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumental normativo robusto para o enfrentamento do problema: o sistema do livre convencimento motivado assegura ao julgador liberdade de apreciação probatória sem abrir mão da exigência de fundamentação racional; a Lei n.º 11.340/2006 introduziu um microssistema protetivo que reconhece as especificidades do contexto doméstico e seus reflexos sobre a atividade probatória; e a recente alteração promovida pela Lei n.º 14.994/2024 ao § 13 do artigo 129 do Código Penal reforça o compromisso legislativo com a proteção integral da mulher em situação de violência.

O exame dos elementos probatórios complementares evidenciou que laudos periciais, registros hospitalares, históricos de boletins de ocorrência, depoimentos de testemunhas indiretas e registros audiovisuais e digitais desempenham papel corroborativo de especial importância, conferindo ao conjunto probatório uma dimensão objetiva que transcende o confronto entre versões e reduz a margem de risco de erro judiciário.

Por fim, a análise das condições de colheita do depoimento da ofendida demonstrou que a prevenção à revitimização não constitui mera concessão humanitária do sistema de justiça, mas verdadeiro pressuposto de validade epistêmica da prova produzida. Um relato colhido em condições inadequadas, por profissional despreparado, em ambiente hostil ou sob pressão do agressor, não apenas agrava o sofrimento da vítima, mas compromete a própria integridade das declarações, fragilizando o conjunto probatório e, em última análise, a legitimidade da decisão judicial.

Conclui-se, assim, que a palavra da ofendida, quando produzida em condições adequadas e submetida a critérios objetivos de credibilidade, constitui meio de prova plenamente legítimo e apto a fundamentar a responsabilização penal do agressor, desde que o julgador exerça sua função com a densidade analítica e a sensibilidade técnica que a complexidade do tema exige.

O equilíbrio entre a proteção efetiva das vítimas e as garantias fundamentais do acusado não é tarefa simples, mas é precisamente nessa dificuldade que reside a grandeza, e o desafio permanente, do processo penal em um Estado verdadeiramente democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. [livro eletrônico]. ISBN 978-65-5991-919-2.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

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

BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 ago. 2006.

BRASIL. Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2017.

BRASIL. Lei n.º 14.994, de 9 de outubro de 2024. Altera o Código Penal para tipificar o feminicídio e aumentar as penas dos crimes de lesão corporal praticados contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, 10 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 1.225.082/MS. Quinta Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. Julgado em 3 de maio de 2018. DJe 11 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 1.236.017/ES. Quinta Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. Julgado em 5 de abril de 2018. DJe 11 abr. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 1.245.796/SC. Quinta Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. Julgado em 7 de agosto de 2018. DJe 17 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 1.275.114/DF. Sexta Turma. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 21 de agosto de 2018. DJe 3 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 2.455.879/SP. Sexta Turma. Relator: Ministro Jesuíno Rissato. Julgado em 27 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 496.973/DF. Quinta Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. Julgado em 7 de maio de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n.º 1.147.225/MG. Quinta Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. Julgado em 2 de agosto de 2018. DJe 15 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n.º 1.256.178/RS. Sexta Turma. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 22 de maio de 2018. DJe 4 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.424/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 9 de fevereiro de 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Criminal n.º 1500024-09.2025.8.26.0444. 12ª Câmara de Direito Criminal. Relator: Desembargador Sérgio Mazina Martins. Julgado em 19 de novembro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Criminal n.º 1504247-41.2023.8.26.0099. 12ª Câmara de Direito Criminal. Relator: Desembargador Sérgio Mazina Martins. Julgado em 8 de agosto de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n.º 254, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.

SUCESSÃO DE ATIVOS DIGITAIS NO DIREITO BRASILEIRO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM UM CENÁRIO PÓS-MORTEM

Análise jurídica sobre a transmissibilidade de bens existenciais à luz do REsp 2.124.424-SP

Cláudia Fernanda de Aguiar Pereira[1]

FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/CFAP875571997

Sumário: 1. Introdução; 2. Conceito e Natureza Jurídica; 3. Direitos da Personalidade Post-Mortem; 4. Desafios Legislativos e Jurisprudenciais no Brasil; 4.1. Análise do acórdão proferido no REsp 2.124.424-SP (STJ); 5. A herança Digital no Direito Comparado; 6. Planejamento Sucessório; 7. Considerações Finais; 8. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa a problemática da sucessão de ativos digitais no ordenamento jurídico brasileiro, focando no conflito entre o direito sucessório e a proteção dos direitos da personalidade *post-mortem*. Com a digitalização das relações humanas, o acervo hereditário passou a contemplar bens de natureza híbrida, divididos entre ativos patrimoniais e existenciais, como redes sociais e e-mails. A ausência de legislação específica no Código Civil de 2002 impõe ao Poder Judiciário a tarefa de mediar conflitos entre a transmissão universal da herança e a preservação da intimidade do falecido. O estudo dedica especial atenção ao julgamento do Recurso Especial nº 2.124.424-SP pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), confrontando o voto da Relatora Ministra Nancy Andrighi, que propõe a figura do inventariante digital como filtro de privacidade, e o voto divergente do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, fundamentado na continuidade do princípio de *saisine*. Adota-se o método dogmático-analítico, com suporte no direito comparado (Alemanha, França e EUA), para investigar como a autonomia da vontade, manifestada por meio do planejamento sucessório e do testamento digital, constitui a via mais eficaz para a segurança jurídica. Conclui-se que a proteção da dignidade da pessoa humana deve prevalecer sobre a sucessão irrestrita de dados existenciais, recomendando-se a adoção de medidas práticas de gestão de legado para mitigar riscos de exposição indevida da memória do *de cujus*.

Palavras-chave: Herança digital; Direitos da personalidade; REsp 2.124.424-SP; Planejamento sucessório.

Abstract: This article analyzes the issue of digital asset succession within the Brazilian legal framework, focusing on the tension between inheritance law and the protection of post-mortem personality rights. With the digitalization of human relationships, the hereditary estate now includes assets of a hybrid nature, divided between patrimonial and existential assets, such as social networks and emails. The absence of specific legislation in the 2002 Civil Code imposes on the Judiciary the task of mediating conflicts between the universal transmission of inheritance and the preservation of the deceased's privacy. The

[1] Advogada. Procuradora do Município de Bauru. Especialista em Direito Civil e Direito Municipal. Mestre em Direito Constitucional. Professora de Direito Civil do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru (FIB). e-mail: claudiafap@terra.com.br. https://orcid.org/0000-0001-5871-5357

study pays special attention to the judgment of Special Appeal No. 2.124.424-SP by the Superior Court of Justice (STJ), contrasting the vote of the Rapporteur Minister Nancy Andrighi, who proposes the figure of the digital executor as a privacy filter, and the dissenting vote of Minister Ricardo Villas Bôas Cueva, based on the continuity of the saisine principle. A dogmatic-analytical method is adopted, supported by comparative law (Germany, France, and the USA), to investigate how the autonomy of will, manifested through succession planning and digital wills, constitutes the most effective path for legal certainty. It is concluded that the protection of human dignity must prevail over the unrestricted succession of existential data, recommending the adoption of practical legacy management measures to mitigate risks of undue exposure of the deceased's memory.

Keywords: Digital inheritance; Personality rights; REsp 2.124.424-SP; Succession planning.

1. Introdução

A transição da sociedade analógica para a era digital reconfigurou a estrutura do patrimônio individual. Atualmente, a existência humana projeta-se em ambientes virtuais, gerando um acervo de dados que sobrevive ao seu titular. Esse fenômeno, denominado "herança digital", desafia os institutos clássicos do Direito das Sucessões, especialmente o princípio da *saisine*, que preconiza a transmissão imediata da herança aos herdeiros legítimos e testamentários. O conflito central reside na distinção entre o que constitui patrimônio econômico e o que integra a esfera íntima da personalidade.

No Brasil, a ausência de uma norma específica no Código Civil cria um cenário de insegurança jurídica. Enquanto ativos como criptomoedas e milhas aéreas possuem natureza nitidamente patrimonial, perfis em redes sociais e contas de e-mail carregam um conteúdo existencial que toca diretamente nos direitos da personalidade. A questão fundamental é: o direito de herdar confere aos sucessores o poder de devassar a intimidade póstuma do falecido? Este artigo busca responder a essa provocação, analisando a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça e as lições do direito comparado.

2. Conceito e Natureza Jurídica

Para compreender a sucessão digital, é imperativo classificar a natureza jurídica dos ativos em questão. A herança digital pode ser definida como o conjunto de informações, dados e bens armazenados em suporte eletrônico ou em rede, pertencentes ao falecido. Todavia, nem todo ativo digital possui a mesma natureza. A doutrina majoritária divide esses

bens em duas categorias principais: ativos com valor econômico e ativos de valor existencial ou sentimental.

Conforme leciona Tartuce (2024), a herança digital compreende o conjunto de dados armazenados em ambiente virtual, que podem possuir conteúdo patrimonial (como contas bancárias digitais e moedas virtuais) ou conteúdo estritamente pessoal (como mensagens privadas e fotos sem valor comercial).

Os ativos com valor econômico, como criptomoedas, milhas aéreas, contas monetizadas em plataformas de vídeo e bibliotecas de jogos digitais, assemelham-se aos bens móveis tradicionais. Sua transmissibilidade aos herdeiros é menos controversa, uma vez que integram o patrimônio bruto do falecido e devem ser partilhados conforme as regras sucessórias vigentes. Por outro lado, os ativos de valor existencial, como mensagens privadas em redes sociais, históricos de navegação e e-mails pessoais, estão intrinsecamente ligados à intimidade do indivíduo.

A dificuldade surge quando um ativo possui natureza híbrida. Um perfil em rede social pode ser, simultaneamente, um repositório de memórias afetivas e uma ferramenta de trabalho com valor comercial. Nestes casos, a aplicação cega do Direito das Sucessões pode violar o sigilo das comunicações e a privacidade de terceiros que interagiram com o falecido, exigindo uma análise cuidadosa da prevalência dos direitos envolvidos.

Segundo Zampar Junior; Bizarria (2024):

> Todos estes mecanismos acabaram por gerar uma nova forma de interação social a exigir a proteção jurídica. Isso porque, em muitos casos, faz-se necessária uma dupla ou tríplice proteção das relações jurídicas envolvidas, que no mundo digital deixam de ser exclusivamente point to point e transformam-se em relação geridas por redes relacionais a partir de um mesmo objeto. (Zampar Junior; Bizarria, 2024, p. 2)

Observa-se assim que enquanto os bens patrimoniais podem integrar o acervo hereditário e entrar em inventário e partilha com relativa facilidade, os bens existenciais exigem maior cautela para proteger a dignidade, privacidade e vontade do titular falecido.

3. Direitos da Personalidade Post-Mortem

As redes sociais, e-mails, serviços de armazenamento em nuvem, blogs e sites pessoais representam o ponto de maior atrito no debate sucessório. Diferente de um imóvel ou de uma joia, o acesso a uma conta de e-mail permite o conhecimento de comunicações

sigilosas protegidas constitucionalmente. As plataformas de tecnologia, em seus Termos de Uso, geralmente proíbem a transferência de contas, tratando o acesso como personalíssimo e intransferível.

Não restam dúvidas que a revolução tecnológica provocou no comportamento social uma profunda modificação no modo de aquisição, armazenamento, posse e uso de bens. Além disso, tais bens, armazenados em aparelhos eletrônicos, costumam ser protegidos por senhas, muitas vezes não compartilhadas pelo falecido com seus herdeiros.

O papel do Poder judiciário é propiciar aos herdeiros o acesso aos bens da herança, mas também o respeito a intimidade e a vida privada do falecido e de terceiros. Deve-se verificar se a transmissão desses bens digitais aos sucessores tem a potencialidade de ofender direitos da personalidade, avaliando-se a existência de conteúdo privado ou personalíssimo que não deve ser compartilhado, sequer com sucessores do de cujus. (Andrighi, 2025)

Contudo, o encerramento abrupto dessas contas após a morte pode causar prejuízos aos herdeiros, seja pela perda de memórias familiares ou pela impossibilidade de gerir pendências financeiras vinculadas ao endereço eletrônico. O desafio é permitir o acesso necessário para a liquidação do espólio sem autorizar uma incursão ilimitada na vida privada do falecido, respeitando o sigilo de correspondência que, embora mitigado pela morte, não desaparece por completo.

Os direitos da personalidade, como a honra, a imagem e a intimidade, são tradicionalmente considerados intransmissíveis. Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a proteção desses direitos mesmo após o falecimento, conferindo aos herdeiros a legitimidade para buscar reparação por ofensas à memória do morto. No contexto digital, essa proteção ganha contornos de resistência contra a curiosidade dos sucessores.

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a proteção dos direitos da personalidade mesmo após a morte. O parágrafo único do Art. 12 e o Art. 20 do Código Civil (2002) legitimam os herdeiros a exigir que cesse a ameaça ou lesão a direito da personalidade do morto, bem como a buscar indenização. Entretanto, essa legitimidade é para a *proteção* da memória e da imagem, e não necessariamente para a *fruição* ou devassa da intimidade do falecido.

A dignidade da pessoa humana projeta efeitos póstumos. Se o indivíduo, em vida, optou por manter certas comunicações em sigilo, a morte não deve servir como chave para a abertura forçada desses segredos. A proteção da personalidade *post-mortem* atua, portanto,

como um limite externo ao direito de propriedade dos herdeiros, impedindo que a sucessão se torne um instrumento de violação da intimidade.

A jurisprudência brasileira tem enfrentado pedidos de familiares que desejam acessar contas de entes queridos para preservar memórias ou, em casos mais trágicos, buscar respostas sobre as circunstâncias da morte. Contudo, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) estabelece a proteção da privacidade e dos dados pessoais como princípios fundamentais. O artigo 7º do referido diploma dispõe que:

> Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:
> I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
> II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;
> III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial. (Brasil, 2014)

Permitir que herdeiros leiam mensagens privadas pode configurar uma invasão póstuma da privacidade, revelando segredos que o falecido optou por não compartilhar em vida.

Ademais, deve-se considerar a privacidade de terceiros. Uma conversa por e-mail ou mensagem direta envolve, no mínimo, duas pessoas. O direito de herança de um familiar não pode anular o direito à privacidade do interlocutor que sobreviveu e que tinha a legítima expectativa de que aquela comunicação permaneceria confidencial. Portanto, a transmissão de senhas e o acesso pleno a conteúdos privados não devem ser a regra, mas a exceção, condicionada à prova de necessidade ou à vontade expressa do titular.

4. Desafios Legislativos e Jurisprudenciais no Brasil

A ausência de uma lei específica sobre herança digital no Brasil cria um estado de insegurança jurídica. Diversos projetos de lei (como o PL 252/2019 e o PL 5820/2019) tramitam no Congresso Nacional, buscando alterar o Código Civil para disciplinar a matéria. Algumas propostas sugerem a transmissão automática de todos os dados aos herdeiros, enquanto outras defendem a proteção rigorosa da privacidade, permitindo o acesso apenas mediante ordem judicial ou disposição testamentária.

A análise das decisões dos tribunais brasileiros revela um cenário de profunda divergência interpretativa. Na ausência de uma norma civilista que discipline especificamente a sucessão de bens incorpóreos digitais, os magistrados têm recorrido a uma interpretação

analógica de institutos clássicos, muitas vezes entrando em conflito com as diretrizes das plataformas de tecnologia (os Termos de Uso).

Um dos casos de maior repercussão na jurisprudência pátria envolveu pedidos de herdeiros para o acesso a contas de redes sociais de entes falecidos sob o argumento de preservação da memória afetiva. O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em acórdãos recentes, tem manifestado um entendimento protetivo à privacidade. A 1ª Câmara de Direito Privado, por exemplo, negou o acesso de uma mãe ao perfil de Facebook de sua filha falecida, sob o fundamento de que o direito à intimidade é um direito da personalidade personalíssimo e, portanto, intransmissível, extinguindo-se com a morte do titular.

Por outro lado, existem decisões que mitigam esse rigor quando o ativo digital possui natureza mística ou valor patrimonial evidente. Casos envolvendo milhas aéreas, carteiras de criptomoedas e canais monetizados no YouTube costumam receber decisões favoráveis à partilha, uma vez que o caráter econômico sobrepõe-se ao existencial. O desafio enfrentado pelos tribunais é, portanto, a definição de critérios objetivos para separar o "patrimônio digital" da "intimidade digital", evitando que o direito de herança se transforme em uma devassa póstuma injustificada.

Enquanto a lei não vem, os tribunais decidem caso a caso. O Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisões recentes, tem negado o acesso de pais a contas de Facebook e iCloud de filhos falecidos, sob o argumento de que o direito à intimidade é personalíssimo e intransmissível. Por outro lado, há decisões que autorizam o acesso quando demonstrado que o conteúdo possui valor estritamente patrimonial ou quando necessário para a defesa de interesses legítimos dos sucessores em juízo.

A harmonização desses entendimentos passa pelo reconhecimento de que o Direito das Sucessões deve evoluir para compreender a desmaterialização do patrimônio, sem, contudo, atropelar as garantias fundamentais de liberdade e privacidade que sustentam o Estado Democrático de Direito.

4.1. Análise do Acórdão proferido no REsp 2.124.424-SP (STJ)

A análise da jurisprudência brasileira ganhou um capítulo histórico com o julgamento do REsp 2.124.424-SP pelo Superior Tribunal de Justiça. Neste caso, a Terceira Turma enfrentou a questão do acesso de herdeiros a dispositivos eletrônicos (como iPads e computadores) de uma pessoa falecida que não deixou senhas. A decisão, relatada pela

Ministra Nancy Andrighi, consolidou o entendimento de que a transmissão do patrimônio digital não é automática nem absoluta, devendo ser mediada pelo Judiciário para evitar a violação póstuma da intimidade.

O STJ fixou a tese de que, diante do vácuo legislativo, deve-se instaurar um incidente processual paralelo ao inventário para a identificação e classificação dos ativos. A grande inovação foi a criação da figura do inventariante digital: um perito técnico especializado, nomeado pelo juiz e sob dever de sigilo, encarregado de acessar os dispositivos e separar o conteúdo em duas categorias. A primeira compreende os bens de natureza patrimonial (criptomoedas, milhas, perfis monetizados), que devem ser partilhados; a segunda abrange os bens de natureza existencial (e-mails, mensagens privadas e fotos íntimas), que, a princípio, permanecem protegidos pelo sigilo para resguardar os direitos da personalidade do de cujus e de terceiros.

Em seu voto ANDRIGHI (2025) explica:

> O inventariante digital terá acesso franqueado a todos os bens digitais do falecido para preparar minucioso relatório de tudo o que encontrar no computador. Referido relatório deverá ser encaminhado ao juiz do inventário, que fará a identificação e classificação dos bens digitais encontrados e, após, decidirá quais serão transmissíveis e quais não poderão ser transmitidos aos herdeiros, porque violam os direitos da personalidade do falecido ou de terceiros. (Andrighi, 2025, n.p)

Esta decisão reforça a tese de que o direito à privacidade não se extingue com a morte, servindo como um freio ao direito sucessório universal quando este atenta contra a dignidade da pessoa humana. O acórdão sublinha que o acesso direto dos herdeiros às contas sem esse filtro pericial representaria um "risco iminente de exposição de informações íntimas", legitimando a intervenção judicial como forma de equilibrar a transmissão de bens com a proteção da esfera privada do falecido.

Apesar de a tese da Ministra Nancy Andrighi ter prevalecido, o voto do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva trouxe contrapontos fundamentais baseados no princípio da saisine e na universalidade da herança. Para o Ministro divergente, o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza uma distinção automática entre bens digitais e bens físicos. Segundo sua fundamentação, os herdeiros adquirem a posse e a propriedade de todo o acervo do falecido no momento da morte, não havendo base legal para restringir o acesso a dispositivos eletrônicos sob o pretexto de um "vácuo legislativo".

O Ministro Cueva argumentou que a criação da figura do inventariante digital carece de previsão normativa e impõe uma barreira injustificada ao direito dos sucessores. Em sua visão, a responsabilidade de zelar pela memória e pela intimidade do falecido deve recair sobre os próprios herdeiros, e não sobre um terceiro perito nomeado pelo juízo. Ele traçou uma analogia com a abertura de cartas, diários físicos e cofres: historicamente, são os herdeiros que realizam esses atos, cabendo a eles o dever moral e jurídico de descartar ou preservar o que for íntimo, respondendo civilmente por eventuais abusos.

A divergência sublinha que a imposição de um incidente processual para cada inventário que envolva dispositivos digitais pode gerar uma burocratização excessiva e custos desnecessários ao espólio. O voto vencido defendeu, portanto, que a sucessão deve ser tratada de forma unitária, tratando os dados digitais como extensões modernas dos antigos documentos físicos, mantendo a confiança na figura dos herdeiros como legítimos guardiões da privacidade póstuma do falecido.

A análise da sucessão de ativos digitais sob a ótica do REsp 2.124.424-SP revela o estágio de amadurecimento e as tensões inerentes ao Direito Civil contemporâneo. O embate entre o voto condutor da Ministra Nancy Andrighi e a divergência do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva (2025) sintetiza a dificuldade de enquadrar dados imateriais em categorias sucessórias tradicionais, exigindo uma escolha entre a proteção rigorosa da privacidade e a aplicação literal da sucessão universal.

A visão prevalecente da Relatora, ao instituir o incidente processual e o inventariante digital, prioriza a dignidade da pessoa humana e a natureza personalíssima dos direitos da personalidade. Esta abordagem reconhece que o ambiente digital é um repositório da intimidade que não se comunica automaticamente aos herdeiros, prevenindo ofensas à memória do falecido e à privacidade de terceiros. Por outro lado, a divergência de Cueva aponta para um risco real de burocratização e custos, defendendo que a confiança nos herdeiros como continuadores da personalidade do de cujus é o pilar que sustenta o direito das sucessões desde suas raízes clássicas.

Conclui-se que, enquanto o vácuo legislativo persistir, a solução equilibrada parece residir na classificação funcional dos ativos. Bens de valor econômico devem seguir o rito da *saisine*, enquanto ativos existenciais requerem o filtro judicial estabelecido pelo STJ. Todavia, a maior perspectiva de segurança jurídica reside no fomento ao planejamento sucessório digital. A utilização de testamentos e diretivas de plataformas permite que a autonomia da vontade prevaleça, evitando que o destino da vida digital de um indivíduo seja decidido por

peritos ou disputas judiciais desgastantes, garantindo assim o respeito póstumo à vontade do titular.

5. A herança Digital no Direito Comparado

A experiência internacional oferece modelos distintos para a solução do conflito entre sucessão e privacidade. O Brasil, ao julgar o REsp 2.124.424-SP, aproximou-se de uma solução intermediária, mas é no direito europeu e norte-americano que residem as raízes das principais correntes doutrinárias.

O modelo Alemão (Sucessão Universal) é o modelo mais radical e serviu de base para o voto divergente do Min. Cueva. Em 2018, o Tribunal Federal de Justiça da Alemanha (*Bundesgerichtshof - BGH*) decidiu, no caso de uma jovem que faleceu em uma estação de metrô, que os pais tinham o direito de acessar sua conta no Facebook. A Corte Alemã entendeu que o contrato com a rede social se transmite integralmente aos herdeiros, assim como diários e cartas físicas, sem distinção entre o mundo analógico e o digital. (Processo BGH III ZR 183/17)

A França foi pioneira ao legislar sobre o tema em 2016, através da Lei 1.321, de 07/10/2016 (França, 2016). A lei francesa permite que as pessoas organizem o destino de seus dados *post-mortem* por meio de diretrizes gerais ou específicas. Na falta de instruções, os herdeiros podem exercer os direitos do falecido para encerrar contas ou organizar a herança digital, mas o foco é o respeito à vontade expressa do titular e a proteção da sua identidade digital.

Nos EUA, a maioria dos estados adotou a *Revised Uniform Fiduciary Access to Digital Assets Act* (RUFADAA). Este modelo cria uma hierarquia clara: primeiro vale o que o usuário configurou na plataforma (como o contato de legado); em segundo, o que ele deixou no testamento; e, por último, os termos de uso da empresa. O foco aqui é dar poderes ao "fiduciário" (inventariante) para gerir os ativos, mas com restrições severas ao conteúdo de comunicações privadas (e-mails e chats), que exigem autorização específica. (Sankievicz, 2021)

> Como se pode observar, leis e decisões judiciais de diferentes países, como regra geral, impedem que regras contratuais, estabelecidas unilateralmente pelos provedores de aplicação, possam restringir o direito de testar dos usuários sobre o destino dos próprios bens digitais de forma desarrazoada. As normas europeias ainda estabelecem, salvo manifestação em sentido contrário do falecido, o

> direito de acesso dos herdeiros aos bens presentes em diferentes contas digitais na medida necessária para assegurar a organização e partilha do patrimônio bem como o recebimento dos bens de valor estritamente emocional. (Sankievicz, 2021, n.p.)

No julgamento do REsp 2.124.424-SP, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) promoveu uma verdadeira síntese dos modelos de Direito Comparado para fundamentar sua decisão. A Corte brasileira afastou a aplicação pura do modelo alemão, por entender que a sucessão universal não deve anular as garantias constitucionais de privacidade, mas também evitou o rigor excessivo do modelo norte-americano, que muitas vezes restringe o acesso dos herdeiros até mesmo a ativos patrimoniais sem autorização específica.

Ao instituir a figura do inventariante digital, o STJ criou uma "via média" que se inspira no modelo francês: prioriza-se a proteção da identidade e intimidade do falecido, mas estabelece-se um procedimento técnico (o incidente processual) para garantir que o direito sucessório seja exercido sobre o que é de fato patrimonial. Assim, a fundamentação do acórdão brasileiro reflete uma tentativa de modernizar o Direito das Sucessões, importando a proteção técnica do exterior para suprir a lacuna legislativa nacional.

6. Planejamento Sucessório

Diante da incerteza judicial, o planejamento sucessório digital torna-se indispensável. Medidas práticas incluem a configuração de "Contatos de Legado" (Apple e Facebook) e o "Gerenciador de Contas Inativas" (Google). Essas ferramentas permitem que o usuário defina, ainda em vida, quem terá acesso aos seus dados.

A vontade do falecido deve ser o critério reitor da sucessão digital. Se o indivíduo, em vida, não manifestou o desejo de que seus herdeiros tivessem acesso às suas comunicações privadas, presume-se a manutenção do sigilo. Atualmente, algumas plataformas oferecem ferramentas de "contato herdeiro" ou "gerenciador de contas inativas", permitindo que o usuário decida previamente se sua conta será excluída ou se um terceiro poderá baixar um arquivo limitado de dados (geralmente fotos e vídeos, excluindo mensagens privadas).

Amaral (2025) assim esclarece:

> Em um cenário sem regras legais expressas, o **planejamento sucessório** torna-se uma ferramenta fundamental. A elaboração de um testamento que aborde especificamente os bens digitais pode garantir que os herdeiros tenham acesso aos bens de forma justa,

> respeitando a vontade do falecido e protegendo a privacidade dos envolvidos. (Amaral, 2025, n.p.)

A utilização de testamentos digitais surge como uma solução eficaz. Através de um instrumento público ou particular, o testador pode nomear um executor digital e definir instruções específicas para cada classe de ativos. Essa prática minimiza conflitos familiares e evita que o Judiciário tenha que decidir sobre questões subjetivas de foro íntimo, respeitando a autonomia privada e a dignidade da pessoa humana (Oliveira; Souza, 2025)

Juridicamente, a elaboração de um testamento digital é a via mais segura. Nele, o testador pode nomear um executor de confiança e especificar o destino de cada ativo: quais contas devem ser deletadas, quais arquivos devem ser entregues aos filhos e quais senhas devem permanecer lacradas. O uso de cofres de senhas com acesso de emergência também é uma recomendação técnica para garantir que o patrimônio financeiro digital não se perca por falta de acesso.

7. Considerações Finais

A sucessão de ativos digitais exige uma releitura dos princípios sucessórios à luz da dignidade da pessoa humana. O julgamento do REsp 2.124.424-SP demonstra que o Judiciário brasileiro caminha para uma proteção robusta da privacidade, ainda que ao custo de uma maior complexidade processual. A divergência entre os Ministros Andrighi e Cueva reflete o dilema entre a tradição e a modernidade.

A sucessão de ativos digitais é um tema que impõe ao Direito Civil o desafio de lidar com a perenidade dos dados em contraste com a finitude da vida humana. A análise realizada demonstra que a herança digital não pode ser tratada como um bloco unitário de bens. É fundamental distinguir os ativos patrimoniais, que seguem a sorte da herança comum, dos ativos existenciais, protegidos pelo manto da privacidade e dos direitos da personalidade.

A ofensa aos direitos da personalidade do falecido ocorre no momento em que a intimidade é devassada sem o seu consentimento prévio, ferindo a imagem que o indivíduo construiu e desejou manter. Portanto, a legislação futura deve priorizar a autonomia da vontade, incentivando o planejamento sucessório digital. Na falta de disposição expressa, deve prevalecer a proteção da privacidade, impedindo o acesso a comunicações pessoais, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas perante o Judiciário.

Em última análise, o Direito deve servir como ferramenta de proteção da dignidade humana, garantindo que a transição para o mundo digital não signifique o fim do direito de cada indivíduo de manter seus segredos e sua esfera privada invioláveis, mesmo após a sua partida.

O cenário de incerteza jurisprudencial reforça a urgência do planejamento sucessório digital. Diante da possibilidade de um juiz nomear um perito para vasculhar dados privados, o titular deve antecipar sua vontade através de instrumentos jurídicos. O testamento digital surge como a ferramenta mais robusta, permitindo que o testador nomeie um "executor digital" de sua confiança e defina regras específicas: quais contas devem ser excluídas, quais e-mails podem ser acessados e quais arquivos devem ser destruídos sem leitura prévia.

Na prática, além do testamento, as diretivas antecipadas em plataformas (como o "Contato Herdeiro" do Facebook ou o "Gerenciador de Contas Inativas" do Google) oferecem uma camada imediata de proteção. Para o profissional do Direito, orientar o cliente a realizar esse mapeamento de ativos e definir senhas de emergência ou chaves de legado é a única forma de garantir que a privacidade póstuma não seja violada por decisões judiciais genéricas ou por conflitos familiares desgastantes.

8. Referências

ALEMANHA, Tribunal Federal de Justiça. Processo BGH III ZR 183/17. https://www.bundesgerichtshof.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EntscheidungssucheBGH_Formular.html. Acessado em 04/05/2026.

AMARAL, Maria Eduarda; SCANTELBURY, Eloah. **Herança Digital: O Impacto da Era Digital no Direito Sucessório e a Necessidade de Planejamento.** https://www.maltaadvogados.com/single-post/heranca-digital-o-impacto-da-era-digital-no-direito-sucessorio-e-a-necessidade-de-planejamento . Acessado em 04/05/2026.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Herança digital: Acesso e Transmissão Post Mortem dos Bens**. São Paulo: Editora JusPodivum, 2025)

BRASIL, Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm; Acessado em 04/05/2026.

BRASIL, Código Civil – Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm; Acessado em 04/05/2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.124.424 - SP (2023/0456789-0)**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, julgado em 12 de setembro de 2025.

FRANÇA. Lei 1.321, de 7/10/2016. https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/fr/fr502fr.pdf?last-modified=1477330465&Expires=1777908220&Signature=qgLw~ng7nHNnZhVuTYGajdtm15ztuK1x6TPMvkuvdgXQ5mP2I0-RDUAnuuD-s3jBMa~Kqw3EcGbqnTi670LILhPCGPJUvpCz9Js-fmloR2DCycbu-W9GEf8Tq5XALdrhfU679rfJMVMkNlVqtWMQrSEydpaC4tqZnRwQf~wSV55dEyV~AZWtMMmnEtcdj2z0yUABlH2UaCiehSQVYhXV69Pjl2MtPM4ssr--V06myC1o0clFJRXR5oHyPLUk4-EdxttCsn-9CAXQxAmRu63ZnvdE~RSXO2Q-BjgsSR0T3YBxRCgdadYFVNrRfNX4Xnrs-dEFkTWIboXXIZOkH5nkKg__&Key-Pair-Id=K1QGBX7Y6FHYJN. Acessado em 04/05/2026.

OLIVEIRA, Samuel Aleixo de; SOUZA, Cássio Bruno Castro. **A transmissão de bens digitais na sucessão e a necessidade da sua regulamentação. Revista Ibero Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 11, nov. 2025.

SANKIEVICZ, Alexandre. **A herança digital nos EUA e na Europa: os direitos à privacidade e à herança.** https://www.conjur.com.br/2021-set-06/alexandre-sankievicz-heranca-digital-eua-europa/. Acesso em 04/05/2026.

TARTUCE, Flávio. **Direito das Sucessões**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ZAMPAR JÚNIOR, José Américo; BIZARRIA, Juliana Carolina Frutuosa. Sucessão Hereditária de bens digitais. **Revista dos Tribunais**, vol. 1060, ano 113, São Paulo: Ed. RT, fevereiro 2024.

AS VULNERABILIDADES DO MODELO DELIBERATIVO E DECISÓRIO ADOTADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

The vulnerabilities of the deliberative and decision-making model adopted by the Brazilian Supreme Court

Danilo Guerreiro de Moraes[1]
Faculdades Integradas de Bauru (FIB)

DOI: https://doi.org/10.62140/DGM219621104

Sumário: 1. Introdução; 2. Os modelos deliberativos e decisórios adotados pelas cortes constitucionais da Europa Continental e das Américas: classificação quanto ao ambiente institucional da deliberação e à apresentação institucional dos resultados da deliberação; 3. O modelo deliberativo e decisório adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro; 4. As vulnerabilidades do modelo deliberativo e decisório adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro; 5. Considerações finais.

Resumo: O presente artigo propõe uma análise crítica do modelo deliberativo e decisório adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro. A pesquisa não distingue entre deliberações e decisões havidas em sede de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade, pois o *modus operandi* do tribunal é único e linear, sem qualquer distinção entre casos provenientes de conflitos subjetivos e casos provenientes da incompatibilidade vertical *in abstracto* das leis e atos normativos do poder público. As investigações partem da identificação dos modelos deliberativos e decisórios catalogados pela literatura especializada e adotados pelas diversas cortes constitucionais e cortes supremas dos países estrangeiros (secreto ou fechado e aberto ou público, quanto ao ambiente institucional em que a deliberação é realizada; *per curiam* ou *seriatim*, quanto à apresentação institucional dos resultados da decisão). A isso se segue a definição do estado da arte no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro, que logo na Primeira República aderiu ao modelo *seriatim* (1981) e, desde 2002, transmite os seus julgamentos plenários em tempo real, por meio de um canal de televisão (TV Justiça). A etapa derradeira da pesquisa jaz na identificação dos pontos críticos do modelo atual e na proposição de medidas de aprimoramento.
Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Publicidade Processual; Modelo Deliberativo; Secreto; Público; *Seriatim*; *Per Curiam*.

Abstract: This article proposes a critical analysis of the deliberative and decisional model adopted by the Brazilian Supreme Cour. The research does not distinguish between deliberations and decisions made in the context of diffuse or concentrated constitutional review, since the court's *modus operandi* is unique and linear, without any distinction between cases arising from subjective conflicts and cases arising from the abstract vertical incompatibility of statutes or regulations. The investigations begin with the identification of deliberative and decisional models cataloged by specialized literature and adopted by various

[1] Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Juiz Federal vinculado ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região. E-mail: *danilogmoraes@gmail.com*. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-8684-4513

constitutional courts and supreme courts of foreign countries (secret or closed and open or public, regarding the institutional environment in which the deliberation is carried out; *per curiam* or *seriatim*, regarding the institutional presentation of the decision results). This is followed by the definition of the state of the art within the Brazilian Supreme Court, which adopted the *seriatim* model (1981) as early as the First Republic and, since 2002, has broadcast its plenary judgments in real time via a television channel (TV Justiça). The final stage of the research lies in identifying the critical points of the current model and proposing measures for improvement.

Keywords: Supreme Court; Procedural Advertising; Deliberative Model; Secret; Public; *Seriatim*; *Per Curiam*.

1. INTRODUÇÃO

Ante o seu *status* híbrido de órgão de cúpula do Poder Judiciário[2] e de corte constitucional, o Supremo Tribunal Federal ocupa lugar de destaque no cenário jurídico e político brasileiro, no qual desempenha papel de superlativo protagonismo. Em virtude dessa peculiar condição, não é raro o tribunal estar na contingência de proferir decisões sensíveis, das quais depende a manutenção da estabilidade democrática nacional. Por tudo isso, é imprescindível conhecer a dinâmica de trabalho respectiva.

Tendo em perspectiva essa necessidade, o presente artigo ocupa-se do estudo do modelo deliberativo e decisório adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro. O objetivo da pesquisa consiste em identificar como a corte julga as questões que lhe são submetidas: se mediante uma discussão verdadeiramente colegiada ou se mediante a apresentação de pontos de vista individuais de seus ministros, que, ao final, requerem uma operação aritmético-hermenêutica para a determinação do conteúdo decisório.

O capítulo inicial (capítulo 2) é dedicado ao conhecimento dos modelos deliberativos adotados pelas cortes constitucionais da Europa Continental e das Américas. Essa abordagem tem em perspectiva o ambiente institucional da deliberação (lugar onde a deliberação acontece) e a apresentação institucional dos resultados da deliberação (maneira de produção ou revelação da decisão). No capítulo intermediário (capítulo 3), a atenção se volta para o modelo deliberativo e decisório especificamente adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro — um modelo aberto ou público, pouco deliberativo ou meramente agregativo, que culmina na prolação de uma decisão em série (*seriatim*). O capítulo derradeiro

[2] Observados os requisitos de admissibilidade estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação processual, o Supremo Tribunal Federal é competente para conhecer de recursos extraordinários e de recursos ordinários interpostos contra acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça e por tribunais superiores ou de segundo grau pertencentes a todos os ramos da Justiça brasileira (comum federal, comum estadual, eleitoral e do trabalho)

é devotado à identificação das vulnerabilidades do modelo esquadrinhado no capítulo intermediário, dantes referido, e ao apontamento de algumas possíveis soluções.

2. OS MODELOS DELIBERATIVOS E DECISÓRIOS ADOTADOS PELAS CORTES CONSTITUCIONAIS DA EUROPA CONTINENTAL E DAS AMÉRICAS: CLASSIFICAÇÃO QUANTO (I) AO AMBIENTE INSTITUCIONAL DA DELIBERAÇÃO E (II) À APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DOS RESULTADOS DA DELIBERAÇÃO

Os órgãos da jurisdição constitucional, assim entendidos os tribunais constitucionais caudatários do modelo austríaco (kelseniano) e as cortes supremas inspiradas no modelo norte-americano, são instituições deliberativas, isto é, instituições vocacionadas à argumentação jurídica, mais precisamente à argumentação constitucional.[3] Daí se segue que, antes da tomada da decisão, expressa na votação, os seus juízes devem discutir amplamente a controvérsia que lhes é submetida, na conformidade das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, da jurisprudência, das manifestações das partes processuais e dos subsídios oferecidos por terceiros interessados (*amicus curiae*, especialistas ouvidos em audiências públicas, peritos etc.), quando a sua intervenção é admitida pelo direito positivo ou pelos costumes jurisprudenciais.[4]

Controverte-se acerca da validade da incorporação de doutrina e jurisprudência estrangeiras ao processo deliberativo havido no âmbito da jurisdição constitucional. Há quem a repudie e quem a admita, designadamente nos casos inéditos e complexos. Na Espanha, o Tribunal Constitucional veda toda e qualquer citação de doutrina,[5] ao passo que a jurisprudência passível de referência é a que emana dele próprio ou dos tribunais da União Europeia.[6] A literatura jurídica é amplamente acessada pelos juízes (*magistrados*) e seus assessores (*letrados*), mas nada disso é expressamente declarado no texto da decisão (*sentencia*). No Brasil, o uso de literatura e precedentes jurisprudenciais de outros países tem se tornado cada vez mais frequente, e isso pode ser creditado à formação acadêmica dos ministros do Supremo Tribunal Federal e de seus assessores, bem assim à facilidade de acesso a fontes internacionais por meio da internet.

---

[3] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 53.
[4] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 83. Na Espanha, as normas de processo constitucional e a jurisprudência do Tribunal Constitucional não contemplam as audiências públicas e a manifestação do *amicus curiae*, pois se entende que a decisão deve ser formada unicamente à vista dos argumentos das partes processuais.
[5] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 96
[6] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 109, nota de rodapé nº 329.

No âmbito da jurisdição constitucional, as deliberações acontecem sobretudo nas sessões de julgamento. Entretanto, há outros foros nos quais elas podem eclodir. No Tribunal Constitucional espanhol, o relator (*ponente*) elabora um texto prévio e o submete aos demais membros do colegiado — se não a todos, ao menos àqueles com quem tenha mais proximidade por afinidade ideológica, origem acadêmica etc.[7] No Supremo Tribunal Federal brasileiro, até os anos 1980 eram frequentes as "sessões de conselho", convocadas pelo presidente para a discussão prévia de casos de grande repercussão ou de elevada complexidade (art. 150, I, do Regimento Interno). Entretanto, no início dos anos 1990 a prática foi abolida por oposição de um de seus membros, que se recusava a comparecer às reuniões.[8]

Independentemente das práticas jurisprudenciais detectadas ou consolidadas aqui e alhures, os órgãos da jurisdição constitucional promovem amplos debates acerca das questões constitucionais subjacentes aos processos que julgam. Resta, então, saber como isso acontece. A perquirição deve ter em perspectiva (i) o ambiente institucional da deliberação (modelos de deliberação) e (ii) a apresentação institucional dos resultados por ela produzidos (modelos de decisão).[9]

O ambiente institucional da deliberação é o lugar físico onde o processo argumentativo se desenvolve. Nessa ordem de ideias, a deliberação divide-se em (i) secreta ou fechada e (ii) pública ou aberta. A deliberação é considerada secreta ou fechada quando tem lugar em ambiente privativo do tribunal, acessível apenas aos juízes ou, eventualmente, a esses e a seus assessores, e os debates havidos entre os juízes devem ser mantidos em sigilo absoluto. Por seu turno, reputa-se pública ou aberta a deliberação que acontece em ambiente aberto (salão do plenário ou equivalente), com acesso franqueado às partes, aos respectivos advogados e a eventuais terceiros interessados (*amicus curiae*, acadêmicos, políticos, jornalistas etc.).[10]

Por derradeiro, a apresentação institucional dos resultados da deliberação está relacionada à redação, formatação e publicação das decisões. De acordo com esse critério, os modelos de decisão classificam-se em (i) *per curiam* ou de texto único e (ii) *seriatim* ou de texto composto. O modelo *per curiam* corresponde ao modelo de decisão que revela a opinião da corte constitucional em sua totalidade (*opinion of the court*). Isso porque, ao final do processo

[7] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 83-88.
[8] FALSARELLA, A deliberação no Supremo Tribunal Federal, p. 9; VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 118-119.
[9] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 53, 55 e 59.
[10] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 55.

deliberativo, independentemente dos debates que antecederam a formação da maioria ou o atingimento da unanimidade, ela divulga um documento que consolida o entendimento de todos os seus juízes (por exemplo, a *sentencia* do Tribunal Constitucional espanhol). O modelo *seriatim*, por sua vez, "se caracteriza pela produção de um agregado das posições individuais de cada membro do colegiado, cujos votos são expostos 'em série' em um texto composto – aí está o significado do termo em latim *seriatim*".[11]

O modelo de decisão *per curiam*, cujas origens mais remotas podem ser encontradas nos direitos canônico e francês, é próprio dos sistemas constitucionais em que as deliberações são secretas.[12] É o caso da Áustria, da Alemanha, da Espanha, dos Estados Unidos da América, da França e de Portugal. Entretanto, é importante sublinhar que há variações de país para país, na medida em que alguns não admitem e outros admitem o voto dissidente (respectivamente, modelo *per curiam* rígido ou puro e modelo *per curiam* flexível ou misto).[13]

Na França e na Itália, que são exemplos de modelo *per curiam* rígido ou puro, não se admitem votos destacados da decisão do órgão da jurisdição constitucional, que deve ser única. A despeito da veemência das críticas doutrinárias, que apelam a argumentos de transparência do processo deliberativo e de necessidade de reforço da independência dos juízes, o Conselho Constitucional francês e a Corte Constitucional italiana seguem irredutíveis, ante o receio de politização do tribunal, de enfraquecimento da colegialidade e de banalização ou manejo abusivo das divergências.

Em outro extremo estão as práticas jurisprudenciais alemã, espanhola, norte-americana e portuguesa, que admitem tanto o voto dissidente (no caso de divergência quanto ao resultado do julgamento) quanto o voto concorrente (no caso de concordância com o resultado do julgamento, mas de divergência quanto aos seus fundamentos determinantes), sem qualquer registro de abusos ou prejuízos institucionais ou funcionais. Tem-se aqui, portanto, um modelo *per curiam* flexível ou misto. Nos Estados Unidos da América, a aceitação do voto dissidente (*dissenting opinion*) e do voto concorrente (*concurring opinion*) resulta de decantada tradição jurisprudencial. Na Espanha, o *voto particular* está previsto no art. 164.1 da Constituição de 1978. Na Alemanha, o *Sondervotum* está previsto no art. 30 da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional Federal, e ali foi inserido mediante alteração havida em 1970. Por fim, em Portugal, o *voto de vencido* está previsto no art. 42 da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (Lei nº 28/1982).

---

[11] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 61.
[12] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 60.
[13] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 62-65.

Finalmente, o modelo de decisão *seriatim*, originário do direito inglês (*King's Bench*) e encampado pelos países filiados à família do *common law*, é adotado pelos países tributários do sistema público ou aberto, a exemplo do Brasil, do Canadá, da Escócia, da Finlândia, a Inglaterra, da Irlanda, do México, da Noruega, da Suécia e a Suíça. A exceção fica por conta dos Estados Unidos da América, que, a despeito de derivar da matriz inglesa, abandonou o modelo *seriatim* assim que John Marshall assumiu a presidência da Corte Suprema daquele país, em 1801.[14]

3. O MODELO DELIBERATIVO E DECISÓRIO ADOTADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

Não se controverte acerca do caráter marcadamente deliberativo da atividade jurisdicional desenvolvida pelas cortes constitucionais da Europa Continental. Nelas, a decisão é precedida de amplos debates que se realizam em sessão secreta e, ainda, mediante negociações prévias em torno do texto que o relator faz distribuir à totalidade dos juízes constitucionais ou àquela parcela com a qual tem mais proximidade. Alude-se até mesmo à formação de coalizões entre alas da corte constitucional, que exercerão pressão estratégica sobre o colegiado durante a sessão de julgamento.[15]

E o Supremo Tribunal Federal brasileiro? Ele é uma instituição verdadeiramente deliberativa? A resposta a tais indagações passa pela análise do itinerário que culmina no acórdão proferido no processo de fiscalização normativa abstrata ou concreta.

A Lei nº 9.868/1999 (art. 7º, § 2º) e o Código de Processo Civil (art. 138), que regulam o controle de constitucionalidade brasileiro nas suas dimensões abstrata e concreta, respectivamente, estabelecem que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir a intervenção de órgão ou entidade com interesse no desfecho da controvérsia constitucional (*amicus curiae*), que poderá apresentar manifestação escrita e fazer sustentação oral. Para além, diante da necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações constantes dos autos, a Lei nº 9.868/1999 autoriza o relator a designar perito ou comissão de peritos para emitir parecer sobre a questão e a fixar data para a realização de

[14] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 62.
[15] VALE, **Argumentação Constitucional**, p. 85-87.

audiências públicas destinada à oitiva de pessoas com experiência e autoridade na matéria (arts. 9º, § 1º, e 20, § 1º).

Exauridas as fases postulatória e instrutória do procedimento, o relator pede dia para julgamento (art. 9º, *caput,* da Lei nº 9.868/1999). Cabe ao presidente incluir o processo em pauta segundo a disponibilidade da agenda do tribunal e o seu juízo discricionário de necessidade, conveniência e oportunidade.

Na data aprazada ou em sessão subsequente (o adiamento pode resultar do excesso de feitos em pauta), o processo é apregoado pelo presidente. Então, tem início o julgamento com a leitura do relatório pelo relator. Na sequência, os advogados inscritos podem fazer as suas sustentações orais. Há previsão regimental de debates orais entre os ministros antes da leitura dos votos, mas não se tem registro dessa prática. Às sustentações orais se seguem os votos dos ministros. O primeiro a votar é o relator, o qual é sucedido pelos demais ministros em ordem crescente de antiguidade (do mais moderno para o mais antigo). Os votos são lidos e, eventualmente, um ou outro ministro faz apartes com o objetivo de pedir esclarecimentos ou refutar argumentos que não lhe parecem consistentes. Também é possível a apresentação de pedido de vista por qualquer ministro que não se sinta habilitado a votar ou, então, que queira obstruir o julgamento, fazendo da vista um verdadeiro instrumento individual de veto à jurisdição constitucional.[16] Ultimada a leitura dos votos, o presidente proclama o resultado do julgamento.

A redação do acórdão caberá ao relator, se o seu voto for vencedor. Se o voto vencedor for proferido por outro ministro, ele será designado redator para o acórdão. A redação do acórdão é uma tarefa complexa e demorada, pois compreende a leitura de todos os votos e das notas taquigráficas e, então, a elaboração da ementa, que deve exprimir a opinião do tribunal, e não apenas a compreensão jurídica de quem a redigiu.

Esse curso causal ideal descortina o caráter pouco deliberativo da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal, que se revela quase impermeável ao diálogo com as partes e os terceiros intervenientes, por meio de seus advogados, e à realização de discussões entre seus ministros. Daí haver quem classifique o julgamento do Supremo Tribunal Federal como um processo agregativo, e não deliberativo, no sentido de que "a

[16] FALSARELLA, A deliberação no Supremo Tribunal Federal, p. 12.

decisão é produzida pelo cômputo dos entendimentos manifestados por cada um dos juízes individualmente",[17] sem pretensão ao alcance do entendimento comum.

Independentemente do rótulo pelo qual se tenha predileção, o fato é que, de saída, o modelo brasileiro de jurisdição constitucional mitiga as possibilidades de diálogo entre a corte constitucional, de um lado, e as partes e seus advogados, de outro. Assim sucede porque, sobretudo nos casos inéditos, complexos e/ou rumorosos, os ministros elaboram votos escritos e, portanto, não estão ou, quando menos, raramente estão dispostos a mudar de opinião. E não será uma sustentação oral que os dissuadirá.

Decerto, o contraditório foi cumprido e as partes puderam apresentar manifestações escritas, inclusive à guisa de memorais para subsidiar o tribunal ao longo do julgamento em sessão pública. No entanto, é igualmente induvidoso que o tribunal não se mostra inclinado a um diálogo mais estreito com aquelas e seus representantes processuais, a exemplo do que se passa nos Estados Unidos da América, em que o julgamento é precedido de audiências durante as quais os *justices* podem formular perguntas voltadas ao esclarecimento de dúvidas que não tenham sido suficientemente dissipadas pelas manifestações escritas.

A situação se repete ao longo da leitura dos votos, esse arremedo de deliberação — a rigor, o antípoda da deliberação em sentido material —, pois são raras as ocasiões em que um ministro se convence da superioridade da argumentação de outro e, assim, muda de opinião.

A isso se somam as externalidades negativas do televisionamento das sessões de julgamento, que, a par de acarretar o aumento da extensão e da duração dos votos, agravou o déficit deliberativo, na medida converteu a hiperpublicidade processual em um mecanismo inibitório da adesão a argumentos contrários, ainda que mais consistentes.[18]

Portanto, em resposta ao questionamento apresentado no início do capítulo — E o Supremo Tribunal Federal brasileiro? Ele é uma instituição verdadeiramente deliberativa? — a resposta pode ser negativa ou, então, afirmativa, mas com imensas reservas, pois a prática brasileira está na contramão de direção das melhores práticas deliberativas em matéria de jurisdição constitucional.

---

[17] MELLO, **Nos Bastidores do STF**, p. 171. A autora classifica os modelos de decisão como agregativos e deliberativos, internos (secretos) e externos (públicos) e, ainda, institucionais (*per curiam*) e em série (*seriatim*).
[18] FALSARELLA, A deliberação no Supremo Tribunal Federal, p. 8-9.

4. AS VULNERABILIDADES DO MODELO DELIBERATIVO E DECISÓRIO ADOTADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

O modelo deliberativo adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, exclusivamente público e, portanto, avesso a reuniões prévias e secretas para o alinhamento de entendimentos em casos inéditos, complexos e/ou rumorosos, é inadequado para um sistema de jurisdição constitucional que se pretende conforme às tendências democráticas mais atuais (democracia deliberativa). Essa inadequação é agravada pela forma como o tribunal exercita o modelo decisório *seriatim*, a saber, pela leitura sequencial de votos escritos, elaborados previamente à sessão de julgamento, sem interação dos ministros (modelo *seriatim* rígido ou puro). Este capítulo é dedicado à análise dessas disfunções e ao apontamento de possíveis alternativas a elas.

No sistema constitucional brasileiro, a publicidade processual é regra de estatura constitucional (art. 93, IX), e isso não está aberto a negociações, na medida em que a transparência da função jurisdicional se aloja no núcleo essencial e intangível da Constituição Federal (cf. art. 60, § 4º, IV, que eleva ao nível de cláusulas pétreas os direitos e garantias individuais). Entretanto, o cumprimento da determinação constitucional de publicidade e transparência da atividade jurisdicional não se revela inconciliável com a discussão dos conflitos constitucionais com a latitude e a profundidade esperadas em uma democracia deliberativa. Sendo assim, pergunta-se: o que tem conduzido ao atual estado da arte?

O déficit de deliberação na jurisdição constitucional brasileira ostenta contornos multicausais, que exorbitam dos limites estreitos de um artigo científico. Todavia, a presente investigação centra-se em dois fatores particularmente relevantes: a) a hiperpublicidade dos julgamentos, que desde 2002 são televisionados (TV Justiça) e, mais recentemente, passaram a ser transmitidos em tempo real pela internet (homepage do e canal do tribunal no *YouTube*); b) o modo pelo qual o Supremo Tribunal Federal aplica o modelo *seriatim* de decisão.

A transmissão em tempo real das sessões plenárias, por meio da TV Justiça e da internet, que materializa o fenômeno da hiperpublicidade, tem favorecido a espetacularização dos julgamentos e o aumento da extensão dos votos. Não se trata de acusar os ministros de exibicionismo ou coisa que o valha, pois não há dados que apontem para isso. De todo modo, é inegável o assédio da imprensa diante de processos estrepitosos dos pontos de vista político, jurídico, social ou econômico, com repercussão nacional, o que perturba o bom funcionamento do tribunal.

Esse assédio é assimilado pelos membros do tribunal, ainda que alguns deles não o reconheçam. Quando menos, a ciência da exposição a uma audiência indeterminada nas perspectivas quantitativa e qualitativa tem estimulado a produção de votos demasiadamente longos e, não raro, colidentes entre si quanto à fundamentação e à parte dispositiva.[19] As consequências imediatas dessa prática são as dificuldades, sobretudo do relator ou do redator para o acórdão, para a distinção entre o que é fundamento determinante (*ratio decidendi*) e comentário lateral (*obiter dictum*) e, ainda, para o alcance do resultado do julgamento. Este último fenômeno chega a tornar necessário o recurso à noção de voto médio, que consiste em um mínimo denominador comum entre todos os votos proferidos no processo constitucional.

Decerto, as antigas reuniões prévias e secretas, denominadas "sessões de conselho", não revelariam aptidão para neutralizar o assédio dos jornalistas, o qual perderia o traço da ostensividade, mas seguramente passaria a ser praticado de modo oblíquo, por meio do eventual acesso privilegiado a ministros e assessores (em verdade, isso já ocorre no Brasil). Contudo, por representarem um foro argumentativo privilegiado e minimamente impenetrável às especulações, elas poderiam contribuir para diminuir as divergências públicas ou, então, formar grupos de entendimento e, assim, facilitar o entendimento da decisão pelo público (partes, advogados, políticos, comunidade científica etc.). Convém, pois, restabelecê-las.

Exemplo concreto da virtude desse modelo intermediário é encontrado na Corte Suprema do México, que, a despeito de também adotar o sistema de deliberação pública e o modelo de decisão *seriatim*, promove sessões secretas antes do julgamento plenário para o fim de implementar os acertamentos necessários à exposição da corte a focos de tensão desnecessários. A literatura dá conta de que os resultados dessa prática são benfazejos ao tribunal.

Por fim, uma palavra acerca do modo pelo qual o Supremo Tribunal Federal aplica o modelo *seriatim*.

No Brasil, a totalidade dos julgamentos ocorre em Plenário do Supremo Tribunal Federal, mediante a leitura de votos preparados antecipadamente para os casos inéditos e/ou

[19] MELLO, **Nos Bastidores do STF**, p. 171.

mais complexos ou, ainda, mediante pronunciamentos orais improvisados e objetivos para os casos repetidos e/ou simples (modelo *seriatim* rígido ou puro).[20]

Ainda que a cultura jurisprudencial da corte e os intérpretes e aplicadores do direito às situações cotidianas (advogados públicos e privados, defensores públicos, membros do Ministério Público e juízes) identifiquem nessa prática um processo legítimo de deliberação constitucional, a literatura especializada a censura com veemência e nela divisa um método estritamente agregativo, unilateral ou claramente monológico, isto é, um arremedo de deliberação constitucional ou, com muito mais razão, o antípoda dessa ideia. A realidade empírica confirma essa constatação, na medida em que são raros os casos de mudança de opinião por parte dos ministros, sobretudo após a transmissão das sessões de julgamento pela televisão ou pela internet.

O quadro é delicado, mas há saídas jurídicas. Um bom conjunto de medidas para tornar a jurisdição constitucional brasileira substancialmente deliberativa compreende: a) a distribuição antecipada do voto do relator aos demais ministros, a fim de que se instaurem debates prévios; b) a instituição de sessões prévias reservadas aos ministros, destinadas a aprofundar as discussões iniciadas à vista do voto do relator, sobretudo em casos inéditos, complexos ou divisivos; c) a aproximação ao modelo *per curiam* de decisão, que retiraria o personalismo que caracteriza cada voto e atribuiria ao acórdão um caráter mais institucional.[21] Trata-se de estratégias de deliberação interna que, se implementadas, tendem a otimizar os trabalhos e, por corolário, a elevar a qualidade dos precedentes do tribunal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode dizer que a jurisdição constitucional desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro resulta de um procedimento substancialmente deliberativo. Tal expressão da fiscalização normativa (concreta ou abstrata) é o antípoda de um modelo que se pretende singularizado pela argumentação jurídica. Daí haver quem o qualifique como meramente agregativo, no sentido de que a decisão de constitucionalidade não passa de uma somatória de opiniões justapostas.

---

[20] Repita-se que essa dinâmica de trabalhos é consequência da oposição de um ministro que considerava não recepcionado o dispositivo regimental que fundamenta as "sessões de conselho", realizadas nas décadas de 1970 a 1980, e, portanto, não comparecia às reuniões agendadas pelo presidente.

[21] FALSARELLA, A deliberação no Supremo Tribunal Federal, p. 20-25; MELLO, **Nos Bastidores do STF**, p. 202-204.

Para isso concorrem a hiperpublicidade dos julgamentos e o manejo de um modelo *seriatim* puro ou rígido. A hiperpublicidade perturba o funcionamento da corte e estimula a elaboração de votos longos, que dificultam o trabalho de identificação dos fundamentos determinantes da decisão (*ratio decidendi*) e a apuração do resultado do julgamento. O modelo *seriatim* puro ou rígido interdita a realização de reuniões para a discussão prévia de casos inéditos, complexos e/ou rumorosos.

Essa forma de trabalhar está incrustada na cultura do tribunal, que assim opera desde os anos 1990, quando as "sessões de conselho" foram abolidas. No entanto, o aprimoramento do processo deliberativo requer mudanças, e elas passam pelo reforço daquilo que a literatura especializada denomina "deliberação interna", abrangente da elaboração prévia de voto pelo relator, de sua distribuição aos demais ministros e da realização de encontros prévios às sessões de julgamento para o alinhamento de entendimentos e, finalmente, pela paulatina aproximação ao modelo *per curiam*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-133, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Regimento Interno: [atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022]. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2023. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 4 maio 2026.

BRUNET, Pierre; HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit constitutionnel**. 45. ed. Paris: LGDJ, 2024-2025.

FALSARELLA, Christiane Mina. A deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 11, n. 2, e265, maio/ago. 2024. DOI: 10.5380/rinc.v11i2.92817. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/FcHFVnqrwDhn3kYGpjjhzXp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 mai. 2026.

FAVOREU, Louis *et al.* **Droit constitutionnel**. 28. ed. Paris: Lefebre Dalloz, 2026.

MELLO, Patricia Perrone Campos. **Nos Bastidores do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. E-book. p.171. ISBN 978-85-309-6732-1. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-6732-1/. Acesso em: 04 mai. 2026.

VALE, André Rufino do. **Argumentação Constitucional**: Um Estudo sobre a Deliberação nos Tribunais Constitucionais. São Paulo: Almedina, 2019. E-book. p.53. ISBN 9788584935031. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584935031/. Acesso em: 03 mai. 2026.

A AÇÃO DE INCUMPRIMENTO: UMA GARANTIA SUFICIENTE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA?

Action for Failure to Fulfil Obligations: a s*ufficient guarantee of European integration?*

Dora Resende Alves [1]

Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

DOI: https://doi.org/10.62140/DRA529684889

Sumário: 1. Introdução. 2. A presença de mecanismos jurisdicionais da União Europeia. 3. A ação por incumprimento. 3. Um caso escolhido: o processo C-448/23, 18 dezembro de 2025; 3.1. Menção a casos recentes de 2026. 4. Os relatórios do Tribunal de Justiça da União Europeia. 5. Considerações finais.

Resumo: O presente artigo analisa a ação por incumprimento (artigos 258.º a 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE) enquanto um dos mecanismos jurídico-processuais mais distintivos do ordenamento da União Europeia. A investigação foca-se na competência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e no papel da Comissão Europeia como "guardiã dos Tratados". Através de uma análise qualitativa e quantitativa, fundamentada nos relatórios anuais de atividade e estatísticas judiciárias do TJUE (com dados atualizados até 2026), o estudo explora a eficácia do procedimento formal de infração. Especificando alguns casos, no plano estatístico, o artigo demonstra que, embora o impacto mediático das ações diretas seja elevado, estas representam uma percentagem pequena do volume total de processos do TJUE. A eficácia do sistema reside, em grande parte, na fase pré-contenciosa, que permite resolver a maioria das infrações antes da via judicial. Em conclusão, o artigo sustenta que a ação por incumprimento transcende a mera fiscalização de legalidade, atuando como um instrumento de democracia.

Palavras-chave: ação por incumprimento; Estado-Membro; União Europeia.

Abstract: This article analyzes the action for failure to fulfil an obligation (Articles 258 to 260 TFEU) as one of the most distinctive legal-procedural mechanisms within the European Union's legal order. The research focuses on the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the role of the European Commission as the 'guardian of the Treaties'. Through a qualitative and quantitative analysis, based on the CJEU's annual activity reports and judicial statistics (with data updated until 2026), the study explores the effectiveness of the formal infringement procedure. By specifying certain cases on a statistical

[1] Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigadora integrada do Instituto Jurídico Portucalense. E-mail: dra@upt.pt ORCID http://orcid.org/0000-0003-4720-1400.

level, the article demonstrates that, although the media impact of direct actions is high, they represent a small percentage of the CJEU's total caseload. The system's effectiveness lies largely in the pre-litigation phase, which allows for the resolution of most infringements before reaching the judicial stage. In conclusion, the article argues that the action for failure to fulfil an obligation transcends mere legality review, acting as an instrument of democracy.

Keywords: action for failure to fulfil an obligation; Member-State; European Union.

1. Introdução

A ação por incumprimento configura-se como um dos instrumentos jurídico-processuais mais distintivos e inovadores do ordenamento jurídico da génese da União Europeia de hoje. Instituído desde os primórdios do projeto de integração, este mecanismo evoluiu de uma garantia de estabilidade económica para um verdadeiro instrumento de salvaguarda da constitucionalidade material dos Tratados. Ao longo de mais de sete décadas de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o instituto sofreu aperfeiçoamentos incrementais, consolidando-se como uma via relevante de garantia da uniformidade e eficácia plena (*effet utile*) do direito da União.

Um meio contencioso da competência da instituição judicial da União Europeia, em que a legitimidade ativa cabe quase em exclusivo à Comissão Europeia, que demanda o Estado-Membro alegadamente infrator, em nome de uma cooperação leal a que todos os Estados se comprometeram no ideal dos valores proclamados. E, desses valores consta o Estado de direito, enquanto valor fundacional e princípio que orienta para o funcionamento democrático. Dessa forma, a ação por incumprimento transcende uma fiscalização de legalidade e é um instrumento de democracia ao garantir a correta aplicação do direito da União em vestes de tribunal constitucional. Num sistema onde a União é afirmada como "comunidade de direito", a legitimidade democrática não reside apenas no processo legislativo, mas na garantia de que as normas democraticamente aprovadas são aplicadas de modo efetivo. Assim, ao declara as infrações estaduais, o TJUE atua como um garante da segurança jurídica e da igualdade dos cidadãos europeus perante a lei, impedindo que assimetrias no cumprimento dos Tratados fragilizem o edifício democrático da União.

O Tribunal de Justiça da União Europeia apresenta, anualmente, os dados relativos aos processos em relatórios de atividade. São documentos belos e de conteúdo valioso, que concretizam a transparência e comunicação do seu funcionamento.

Pela análise desses relatórios anuais, apresentaremos o panorama jurisprudencial, com base no número de processos desta natureza efetivamente propostos. Através do

escrutínio dos processos decididos, é possível identificar padrões de comportamento dos Estados-Membros, desde o incumprimento por negligência administrativa na transposição de diretivas até às resistências sistémicas que desafiam o primado do direito da União. Este panorama permitirá aferir a resiliência do sistema jurisdicional perante as crises de soberania contemporâneas e a eficácia das sanções pecuniárias como mecanismo de coerção e dissuasão, aplicado nesta vertente desde o processo contra a Grécia em 2000.

Ainda assim, será a ação por incumprimento uma garantia suficiente da integração europeia? Ainda que outros mecanismos existam para esse fim, focaremos neste pequeno estudo a atenção nesta via processual.

Merece nosso destaque o Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025 no processo C-448/23, Comissão / Polónia, primeira vez que a Comissão intenta uma ação por incumprimento contra uma posição adotada por um órgão jurisdicional constitucional nacional e também contra uma jurisprudência que contesta a autoridade do Tribunal de Justiça, onde se discutem as características essenciais do ordenamento jurídico da União, seus princípios da autonomia, do primado, da efetividade e da aplicação uniforme do Direito da União, bem como o princípio do efeito vinculativo da jurisprudência do Tribunal de Justiça, relativamente à aplicação de normas do direito primário da União pelas autoridades públicas nacionais, neste caso polacas.

2. A presença de mecanismos jurisdicionais na União Europeia

A União Europeia foi criada com base em tratados que, embora concluídos sob a forma de acordo internacional, constituem a carta constitucional de uma comunidade de direito[2], conforme, desde muito cedo, ficou consagrado na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia[3]. Os Tratados comunitários iniciais, diferentemente dos Tratados internacionais ordinários, instituíram uma nova ordem jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros aquando da sua entrada em vigor e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais[4]. Os Estados-Membros limitaram os seus direitos soberanos nos domínios definidos pelos Tratados em benefício desta nova ordem jurídica dotada de

[2] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23, § 164. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0448

[3] SILVEIRA, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia*. 2.ª ed. Quis Iuris, 2013, p. 24.

[4] ABREU, Joana Covelo de. *Inconstitucionalidade por Omissão e Ação por Incumprimento - A Inércia do Legislador e suas Consequências*. Editora Juruá, 2011.

instituições próprias e cujos sujeitos são não apenas os Estados-Membros, mas também os seus nacionais[5]. Esse ordenamento jurídico assim criado e desenvolvido pelos Tratados posteriores, em último lugar pelo Tratado de Lisboa de 2007, é dotado de um quadro constitucional e de princípios fundadores que lhe são próprios[6], de uma estrutura institucional particularmente elaborada, bem como de um conjunto completo de regras jurídicas que asseguram o seu funcionamento, e goza de autonomia relativamente ao direito dos Estados-Membros e ao direito internacional[7]. A isto acrescem as características essenciais da ordem jurídica da União atinentes a esta natureza autónoma, como o seu primado sobre os direitos dos Estados-Membros e o efeito direto de uma série de disposições aplicáveis aos seus nacionais e aos próprios Estados-Membros. Estas características essenciais deram origem a uma rede estruturada de princípios, de regras e de relações jurídicas mutuamente interdependentes que vinculam, reciprocamente, a própria União e os seus Estados-Membros, e estes entre si[8]. Cabe acrescentar que o artigo 4.º, n.º 2, TUE prevê que a União respeite a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados. Ora, a União só pode respeitar esta igualdade se os Estados-Membros, por força do princípio do primado do direito da União[9], não puderem fazer prevalecer, contra a ordem jurídica da União, uma qualquer medida unilateral[10] Nesta mesma ordem de ideias, importa também salientar que a aplicação uniforme do direito da União constitui uma exigência fundamental da ordem jurídica da União. Com efeito, esta exigência é inerente à própria existência de uma comunidade de direito e é necessária para garantir o respeito pela igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados[11]. Tudo consagrado em jurisprudência consolidada, desde a década de 1960 até aos mais recentes dias[12].

---

[5] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23, § 165.

[6] SILVEIRA, Alessandra. *Fundamentos Jurídico-Políticos da Integração Europeia.* Quid Iuris, 2024.

[7] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23, § 166.

[8] *Idem*, § 167.

[9] Veja-se a Declaração n.º 17 relativa ao primado do direito comunitário, anexada à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa. Jornal Oficial da União Europeia C 326. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012-10-26, p. 346. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.326.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PT.01033701

[10] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23, § 172.

[11] *Idem*, § 173.

[12] Atualmente, o Tribunal de Justiça da União Europeia apresenta uma página renovada com uma nova plataforma de pesquisa de jurisprudência. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Nova versão da base de dados de jurisprudência e motor de pesquisa InfoCuria. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000063986/pt/new-infocuria-case-law-database-and-search-tool

3. A ação por incumprimento

Por reporte às referências diretas aos artigos dos Tratados, no caso, os artigos 258.º, 259.º e 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), surge um mecanismo jurisdicional[13] muito próprio e condizente com singularidades da União Europeia[14] - mecanismo jurisdicional[15] de natureza declarativa numa primeira fase, de plena jurisdição num segundo eventual momento permitindo a aplicação de sanções pecuniárias aos Estados-Membros[16].

Sempre presentes nesta matéria, os princípios basilares da cooperação leal esperada e do Estado de direito, nos artigos 2.º e 4.º do Tratado da União Europeia (TUE), entre outras vertentes presentes nesses artigos iniciais e essenciais.

Ainda, as regras aplicáveis às ações diretas[17], previstas no Estatuto do TJUE[18] e no respetivo Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça[19]. Relembrando que TJUE se divide em duas jurisdições (artigo 19.º do TUE) com competências distintas para assegurar a aplicação do direito da União: Tribunal de Justiça (TJ) e Tribunal Geral (TG), o TJ é a competente para julgar as ações por incumprimento.

Aqui em análise procedimento formal de infração, nos termos indicados dos artigos dos Tratados. Atento o carácter penalizador para a imagem de soberania do Estado e, até, possível desfecho sancionatório em termos pecuniários, quer numa primeira fase (no artigo 258.º do TFUE com uma fase pré-contenciosa) quer através de possibilidades informais (de

---

[13] NEVES, Inês. *O recurso de anulação no contencioso de legalidade da União Europeia*. 2024.

[14] ALVES, Dora Resende. Sobre a personalidade jurídica da União Europeia. *Gestin: Revista Internacional de Gestão, Direito e Turismo*, (25), 133-143, 2023. 10.53681/P2060162288.25.14. Disponível em: https://gestin.ipcb.pt/index.php/ijmlt/issue/view/3

[15] MESQUITA, Maria José Rangel. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*. 4.ª ed. Almedina, 2022, p. 33.

[16] ALVES, Dora Resende. O impacto em Portugal das decisões do TJUE por incumprimento. *Revista Global Crossings*, 2(2), 2025, 289–298. https://doi.org/10.69818/gc.v2.n2.289-298.2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/11328/6783 Recuperado de https://www.globalcrossings.com.br/revista/index.php/gc/article/view/157

[17] MESQUITA, Maria José Rangel. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*, p. 199.

[18] UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 3) relativo ao ESTATUTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA anexo ao Tratado de Lisboa. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 83. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010-03-30, pp. 210 a 229. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC#C_2010083PT.01020101 e também na pagina institucional do TJUE: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2024-08/statut_cour_pt.pdf

[19] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. *Jornal Oficial da União Europeia* L 265. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012-09-29. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj e também https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2024-08/rdp-cour-pt.pdf

vias como o EUPilot[20])[21], são facultadas ao Estado supostamente incumpridor todas as possibilidades de diálogo prévio. É incomparável o número de procedimentos de infração iniciados, em relação àqueles que efetivamente prosseguem até decisão por parte do TJUE, conforme dados disponibilizados pela própria Comissão periodicamente[22].

4. Um caso escolhido: o processo C-448/23, de 18 de dezembro 2025

Analisado por Mário Barata em pormenor[23], merece nosso destaque o Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025 no processo C-448/23, Comissão/Polónia[24]. Aliás, o destaque é do próprio TJUE no seu Relatório anual[25]. A primeira vez que a Comissão intenta uma ação por incumprimento contra uma posição adotada por um órgão jurisdicional constitucional nacional (no caso o Tribunal Constitucional polaco, *Trybunał Konstytucyjny*) e também contra uma jurisprudência interna (dois acórdãos desse mesmo tribunal) que contesta a autoridade do Tribunal de Justiça[26]. Nele se discutem as características essenciais do ordenamento jurídico da União, seus princípios da autonomia, do primado, da efetividade e da aplicação uniforme do Direito da União, bem como o princípio do efeito vinculativo da jurisprudência do Tribunal de Justiça, relativamente à aplicação de normas do direito primário da União pelas autoridades públicas nacionais, neste caso polacas. E ainda questiona a composição do Tribunal Constitucional polaco que não satisfaz os requisitos previstos no artigo 19.º do TUE, no que se refere à independência, imparcialidade e estabelecimento prévio por lei. A decisão rejeita o uso de argumentos de defesa da "identidade nacional" para desrespeitar o princípio do primado.

---

[20] COMISSÃO EUROPEIA. Diálogo pré-infração. Disponível em; https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/dialogue-member-state/en

[21] ALVES, Dora Resende. O mecanismo do EU-Pilot como medida sustentável para a aplicação do direito da União Europeia [comunicação oral]. *VII Congresso Internacional de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, Brasília, Brasil, 17 de outubro de 2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/11328/6723

[22] COMISSÃO EUROPEIA. Processos por infração. Disponível em: consultar em https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/pt

[23] BARATA, Mário. Ação por incumprimento e o valor do estado de direito: o processo C-448/23, Comissão vs. Polónia [comunicação oral]. In VII Congresso Internacional Sobre o Futuro do Direito (VII FUTURELAW). Felgueiras: Iberojur – Escola Superior de Tecnologias e Gestão-Instituto Politécnico do Porto, 17 e 18 de abril de 2026. Disponível em https://eventos.iberojur.com/evento/vii-futurelaw/

[24] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62023CJ0448_RES

[25] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2025 Panorama do Ano*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026, p. 58. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/202512360_pdf_qd0125007ptn_002.pdf

[26] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões do advogado-geral *Dean Spielmann* apresentadas em 11 de março de 2025 no processo C-448/23 Comissão/Polónia, ECLI:EU:C:2025:165. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CC0448

Precisamente por estarem a ser discutidos princípios estruturantes da União Europeia, de carácter constitucional, o processo foi decidido em Grande Secção, isto é, por 15 juízes, atenta a importância jurídica e na complexidade das questões em causa, nos termos do Estatuto (artigo 16.º, § 3) e do Regulamento de Processo (artigo 60.º, n.º 1) do Tribunal de Justiça[27]. A formação em Grande Secção assegura que questões que afetam os alicerces da UE, como o Estado de Direito, sejam decididas por um colégio alargado de juízes, conferindo maior peso jurisprudencial ao acórdão[28].

O Tribunal de Justiça confirma as queixas da Comissão e esta decisão, do final de 2025, merece destaque "na ótica do valor do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) que alude aos valores subjacentes a identidade da União Europeia e que fundamentam a identidade constitucional da União"[29].

4.1. Menção a casos recentes de 2026

Historicamente, o número de acórdãos proferidos especificamente em ações por incumprimento tem vindo a diminuir desde 2010 ou a estabilizar em valores abaixo dos 60 (desde 2018)[30], uma vez que a maioria das situações de incumprimento é resolvida na fase pré-contenciosa com a Comissão Europeia antes de chegar ao Tribunal. Assim, os processos por incumprimento representam uma percentagem relativamente pequena do volume total de trabalho do Tribunal de Justiça da União Europeia, sendo largamente superados pelos reenvios prejudiciais (mais de 70% dos processos entrados). O total das ações diretas (categoria que engloba os processos por incumprimento) representaram aproximadamente 4,5% a 6% do total de novos processos em 2024. Segundo o próprio TJUE, "nos últimos anos, estes processos [de incumprimento] representaram menos de 5% do total dos processos submetidos ao Tribunal de justiça."[31]

[27] Acessos já referidos atrás.
[28] MESQUITA, Maria José Rangel. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*, p. 68.
[29] BARATA, Mário. Ação por incumprimento e o valor do estado de direito: o processo C-448/23, Comissão vs. Polónia [comunicação oral].
[30] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 37/25 de 21 de março de 2025 Estatísticas judiciárias de 2024. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-03/cp250037pt.pdf
[31] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. "O Tribunal de Justiça". Disponível em https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5391/pt/o-tribunal-de-justica

Em 2025, foram intentadas no Tribunal de Justiça 50 ações por incumprimento, segundo os dados mais recentes coligidos pelo TJUE[32].

> Dizem respeito a cerca de 20 Estados-Membros e abrangem temas tão diversos como a proteção do ambiente – em todas as suas formas (qualidade do ar, qualidade da água para consumo humano, tratamento de águas residuais urbanas, gestão de resíduos, prevenção e redução dos efeitos nocivos associados à exposição ao ruído, conservação dos habitats naturais …) –, a política social e a luta contra a utilização abusiva de sucessivos contratos de trabalho a termo, os transportes, a fiscalidade e a livre circulação de capitais. Em março de 2025, a Comissão Europeia intentou ações contra seis Estados-Membros distintos por não terem adotado ou comunicado as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2021/2167 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2021, relativa aos gestores de créditos e aos adquirentes de créditos.

Por consulta direta do endereço do TJUE, como casos finalizados até abril de 2026, de que resultam um conjunto de 56 comunicados de imprensa relativos aos acórdãos ou decisões processuais mais relevantes[33], e em que surgem já cinco situações com destaque pelo conteúdo em causa:

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de abril de 2026 no processo C-769/22, Comissão/Hungria (Valores da União) (ECLI: EU:C:2026:326)[34];[35]

- Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-642/24 Comissão/Alemanha (Allocation familiale bavaroise) (ECLI:EU:C:2026:303)[36];

---

[32] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. "Estatísticas Judiciais do Tribunal de Justiça - 2025" em https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000081722/pt/estatisticas-judiciarias-do-tribunal-de-justica-2025?etrans=pt

[33] Num total de 61 até ao fecho deste texto, de que retirámos os comunicados com carácter de informações.

[34] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 59/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260059pt.pdf

[35] Não é possível comentar com mais pormenor nesta sede mas pela primeira vez o TJUE declara uma violação autónoma ao artigo 2.º do TUE. Cf. BALTAZAR, Isabel e PACHECO, Fátima (Coord.), *Dicionário de Valores Europeus*. Petrony, 2025.

[36] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 56/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260056fr.pdf

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2026 no processo C-613/24, Comissão/Portugal (Zonas especiais de conservação – não execução de um acórdão do Tribunal de Justiça) - aplicação do artigo 260.°, n.° 2, TFUE (ECLI:EU:C:2026:155)[37];

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026 no processo C-92/23, Comissão/Hungria (Direito de prestar serviços de comunicação social numa radiofrequência) (ECLI:EU:C:2026:108)[38];

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de janeiro de 2026 no processo C-271/23, Comissão/Hungria (Reclassificação da canábis) (ECLI:EU:C:2026:45)[39].

Ainda que se possam também encontrar outros:

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2026, no processo C-646/24, Comissão/Bulgária (Exigências de acessibilidade aplicáveis aos produtos e serviços) - aplicação do artigo 260.°, n.° 3, TFUE (ECLI:EU:C:2026:221)[40];

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, no processo C-524/23, Comissão/Bélgica (regras contra as práticas de elisão fiscal) (ECLI:EU:C:2026:111)[41]

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, no processo C-824/24, Comissão/Bélgica (Seguro profissional e garantias) (ECLI:EU:C:2026:114)[42]

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, no processo C-206/23, Comissão/Bulgária (Energia produzida a partir de fontes renováveis) - aplicação do artigo 260.°, n.° 3, TFUE (ECLI:EU:C:2026:40)[43]

---

[37] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 30/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260030pt.pdf

[38] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 19/26. Disponível em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-02/cp260019pt.pdf

[39] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 8/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-01/cp260008pt.pdf

[40] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2026, Comissão Europeia contra República da Bulgária, C-646/24, ECLI:EU:C:2026:221. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0646

[41] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, Comissão Europeia contra Reino da Bélgica, C-524/23, ECLI:EU:C:2026:111. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0524
ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2187/oj

[42] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, Comissão Europeia contra Reino da Bélgica, C-824/24. ECLI:EU:C:2026:114. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0824

[43] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, Comissão Europeia contra República da Bulgária, C-206/23, ECLI:EU:C:2026:40. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0206

- Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, no processo C-144/24, Comissão/Hungria (Liberdade de estabelecimento) (ECLI:EU:C:2026:34)[44]

O Tribunal continua a proferir decisões semanalmente. De modo que decorrem outros processos de que salientamos três em que já foram apresentadas as conclusões de advogado-geral. Nos casos:

- Conclusões da advogada-geral *Laila Medina* de 16 de abril de 2026 no processo C-879/24 Comissão/Dinamarca (reconhecimento de qualificações profissionais) - aplicação do artigo 260.°, n.° 3, TFUE (ECLI:EU:C:2026:311)[45]

- Conclusões da advogada-geral *Juliane Kokott* de 16 de abril de 2026 no processo C-154/25 Comissão/França (nitratos na água potável) (ECLI: EU:C:2026:321)[46]

- Conclusões da advogada-geral *Tamara Ćapeta* de 12 de março de 2026 nos processos C-660/24 e C-681/24, Comissão/Hungria e Comissão/República Checa (Prazo imposto ao direito de acesso a um advogado)[47], sendo dois processos (ECLI:EU:C:2026:202 e ECLI:EU:C:2026:203);

- Conclusões da advogada-geral *Juliane Kokott* de 12 de fevereiro de 2026 no processo C-829/24, Comissão/Hungria (Proteção contra a ingerência política estrangeira) (ECLI:EU:C:2026:90)[48].

Mais ainda, foram propostas oito ações por incumprimento desde o início de 2026:

- Processo C-112/26: Ação intentada em 18 de fevereiro de 2026 – Comissão/Chipre. JOUE C/2026/1867 de 07.04.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1867/oj

[44] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, Comissão Europeia contra Hungria, C-144/24, ECLI:EU:C:2026:34. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0144

[45] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões da advogada-geral Medina apresentadas em 16 de abril de 2026, ECLI:EU:C:2026:311. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CC0879

[46] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 16 de abril de 2026, ECLI:EU:C:2026:321. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62025CC0154

[47] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 36/26. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260036pt.pdf

[48] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 16/26, em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-02/cp260016pt.pdf

- Processo C-93/26: Ação intentada em 13 de fevereiro de 2026 – Comissão/Polónia. JOUE C/2026/1866 de 07.04.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1866/oj

- Processo C-59/26: Ação intentada em 5 de fevereiro de 2026 – Comissão/Polónia. JOUE C/2026/1764 de 30.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1764/oj

- Processo C-60/26: Recurso interposto em 6 de fevereiro de 2026 – Comissão/Espanha (âmbito de aplicação do artigo 260.°, n.° 3, TFUE). JOUE C/2026/1765 de 30.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1765/oj

- Processo C-48/26: Ação intentada em 2 de fevereiro de 2026 – Comissão/Bulgária. JOUE C/2026/1590 de 23.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1590/oj

- Processo C-58/26: Ação intentada em 4 de fevereiro de 2026 – Comissão/Portugal. JOUE C/2026/1591 de 23.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1591/oj

- Processo C-49/26: Ação intentada em 30 de janeiro de 2026 – Comissão/Itália. JOUE C/2026/1344 de 16.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1344/oj

- Processo C-17/26: Ação intentada em 15 de janeiro de 2026 – Comissão/Grécia. JOUE C/2026/1071 de 02.03.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1071/oj

São relativamente poucas as situações finais, precisamente porque há todo um percurso prévio de incentivo ao cumprimento por parte da Comissão[49]. Sendo facto que, em março de 2026, a Comissão anunciou o encerramento de 44 processos de infração em diversos setores, uma vez que as questões de conformidade foram solucionadas pelos países visados. E já antes, em janeiro de 2026, foram encerrados casos após os Estados-Membros tomarem medidas para alinhar as suas leis nacionais com as exigências da UE[50]. Contudo, falamos neste estudo de situações que tenham chegado ao TJUE e cuja resolução tenha acontecido por decisão contenciosa.

[49] COMISSÃO EUROPEIA. Comissão Europeia atua para garantir a transposição completa e atempada de diretivas da UE, com casos relativos a Portugal. Bruxelas: Comissão Europeia, 2026. Disponível em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/comissao-europeia-atua-para-garantir-transposicao-completa-e-atempada-de-diretivas-da-ue-com-casos-2026-03-27_pt

[50] EU BUSINESS. EU January 2026 infringements package: key decisions. United Kingdom, 2026. Disponível em: https://www.eubusiness.com/eulaw/eu-january-2026-infringements-package-key-decisions/

De acordo com os relatórios de atividade judicial mais recentes do TJUE (março de 2026), e tal como em anos anteriores[51], os acórdãos foram, uma vez mais, a principal forma de encerrar processos em 2025[52]. As duas instâncias (Tribunal de Justiça e Tribunal Geral) encerraram um total de 1 898 processos em 2025: 774 processos do TJ e 1 527 processos do TG. A duração média de um processo fixou-se nos 16,7 meses para o conjunto de todas as tipologias para o ano de 2025. A redução abrange todos os tipos de processos. Para as ações diretas (onde se incluem os processos por incumprimento de Estado), os dados específicos indicam que a média para este tipo de ação direta registou uma ligeira melhoria em comparativo histórico, situando-se em cerca de 20 meses em 2025.[53] O número de processos pendentes para 2026 é de 2 489, o que sugere que o volume de acórdãos proferidos este ano deverá manter-se numa média aproximada de 150 a 160 decisões por mês (considerando acórdãos e despachos).

5. Os relatórios do Tribunal de Justiça da União Europeia

As ações contra os Estados são alvo de alguma atenção pela imprensa nacional na medida em que colocam em causa o próprio Estado. Assim acontece[54], bem como com publicações específicas por parte da Comissão Europeia.

A Comissão também publica um "pacote de infrações"[55], com informações sobre os possíveis incumprimentos em análise e a propositura das ações. Nem sempre acessíveis no acesso através dos motores de busca mas de publicação regular.

---

[51] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2024 Estatísticas judiciárias do Tribunal de Justiça*. 2025. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000061369/pt/estatisticas-judiciarias-do-tribunal-de-justica-2024

[52] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2025 Estatísticas judiciárias do Tribunal de Justiça*. 2026. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2026. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000081821/pt/panorama-do-ano-publicacao-do-relatorio-anual-2025

[53] *Ibidem*.

[54] Exemplos apresentados pelos meios de comunicação social em Portugal. Cf. OBSERVADOR. Bruxelas abre infração a Portugal por não transpor leis da UE sobre crédito e cripoativos. 2026. Disponível em: https://observador.pt/2026/01/30/bruxelas-abre-infracao-a-portugal-por-nao-transpor-leis-da-ue-sobre-credito-e-cripoativos/ JORNAL DE NEGÓCIOS. UE leva Portugal a tribunal por falhas em legislação sobre impostos especiais de consumo. 2026. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/ue-leva-portugal-a-tribunal-por-falhas-em-legislacao-sobre-impostos-especiais-de-consumo

[55] COMISSÃO EUROPEIA. "Pacote de procedimentos de infração de março: principais decisões". 2026, Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_26_431 Até à data de 28 de abril de 2026, a Comissão Europeia ainda não publicou outro pacote oficial de decisões.

Para além de ser possível seguir nas publicações semanais do Jornal Oficial da União Europeia a propositura e o desfecho das ações[56], há ainda os comunicados de imprensa[57] do Tribunal de Justiça da União Europeia, muito úteis pelo seu rigor e síntese numa intenção de comunicação acessível.

O Tribunal de Justiça da União Europeia apresenta, anualmente, os dados relativos aos processos em relatórios de atividade, ainda no primeiro semestre do ano quanto ao ano anterior. Para o ano de 2025, surgiu o Relatório agora em março de 2026[58]. Tal como noutras áreas, como é o caso da política da concorrência[59], desde 1952 no âmbito do relatório geral da União e, desde 1980, em publicação autónoma, consultável *on line* na edição desde 1991.

O primeiro relatório de atividades do Tribunal de Justiça remonta a 1952, coincidindo com o início das funções da instituição no âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[60]. Contudo, é importante assinalar a evolução deste documento. Inicialmente, tratava-se de compilações mais simples e administrativas integradas nos relatórios gerais das Comunidades. O modelo de Relatório Anual com estatísticas judiciais detalhadas e análise de jurisprudência, tal como o conhecemos hoje, consolidou-se nas décadas de 1980 e 1990, acompanhando o aumento exponencial do contencioso e as reformas dos Tratados[61]. Em seguida, o tribunal publicou dois volumes distintos: o "Panorama do Ano" (focado na atividade jurisdicional) e o "Relatório de Gestão" (focado na administração). Acresce, desde 2022, a publicação em separado das Estatísticas judiciárias[62].

As versões originais dos primeiros relatórios (1952-1980) foram publicadas em suporte papel. Desde 1991, consultáveis em

---

[56] Já mencionados atrás.
[57] Exemplos já mencionados atrás.
[58] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2025 Panorama do Ano*. União Europeia, 2026.
[59] ALVES, Dora Resende. O Direito da Concorrência da União Europeia, os Valores Fundamentais e os Direitos dos Cidadãos: Desenvolvimentos Recentes. *Revista Jurídica Portucalense*. Porto: Universidade Portucalense, 2026, vol. 2, n.º 39, pp. 24–50. Disponível em: https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(39.2)2026.v-2
[60] ALVES, Dora Resende. 50 anos da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA). *Revista Jurídica Portucalense*. Porto: Universidade Portucalense, 2002, n.º 9, dez, pp. 127-131.
[61] Um pouco no percurso dos Relatórios da Política da Concorrência. Ver ALVES, Dora Resende. O direito da concorrência da União Europeia e o cidadão: um entendimento essencial. In VEIGA, F. S., AMORIM, J. C. & AZEVEDO, P. A. (Coords.), Futurelaw. VI Congresso Internacional sobre o Futuro do Direito (VI FUTURELAW), Porto: Iberojur 2025, vol. VI, pp. 72-88.. Disponível em: https://repositorio.upt.pt/entities/publication/799782ac-8fc7-4ff3-90aa-79afab0f987b
[62] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Estatísticas Judiciais – Tribunal de Justiça. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5146/pt/tribunal-de-justica

https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5140/pt/relatorio-anual. Antes no acesso https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5143/pt/arquivos-historicos. Até 2022, apesar da publicação principal acontecer em formato digital, ainda era possível solicitar o envio em formato impresso. Depois disso, numa política de sustentabilidade e crescente digitalização, já não seria disponibilizado.

Sem prejuízo de seguir diariamente as publicações do jornal oficial ou das informações do site da Curia, é nestes materiais que se encontra a fonte mais adequada para aferir do número de processos.

As estatísticas judiciárias para o ano de 2025, muito recentes, foram publicadas em 20/03/2025[63].

À semelhança de como para a resposta a pedidos de decisão prejudicial através do artigo 267.º do TFUE é apresentada anualmente a estatística relativa à evolução do número de processos por ano e por país desde a génese[64], para este estudo elaborou-se o mesmo percurso para os processos por incumprimento, que se apresenta em anexo. Contudo, a comparação não resulta fácil. Tiveram-se em conta os processos entrados ao longo dos anos de presença dos países na UE, mas houve evolução na consideração dos incumprimentos, novas formas de tratamento dos casos antes de chegarem ao TJUE, pelo que não é linear a consideração do número médio de processos que se apresenta para cada país. Ainda assim, permite uma ideia. Os momentos de crise financeira podem ser acompanhados de um aumento de incumprimentos. De uma forma geral, o número de processos instaurados deste tipo vai diminuindo, o que poderá relacionar-se com um maior conhecimento na aplicação do direito da União Europeia ou uma maior eficácia dos meios de deteção prévios com sucesso nos contactos pré-contenciosos. Dos dados totais, tendo em conta o número de anos desde a adesão de cada país, resulta que a Grécia é o país com mais incumprimentos, com 429 violações em 44 anos, seguida pela Itália com 669 condenações em 73 anos. No outro extremo, a Lituânia, com apenas 3 condenações em 21 anos. Portugal está acima do que seria desejável, com 221 violações em 39 anos.

6. Considerações finais

[63] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 44/26. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260044pt.pdf

[64] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2025 Estatísticas judiciárias do Tribunal de Justiça.* 2026, p. 33.

A União Europeia rege-se pelo valor e princípio do Estado de direito, o que pressupõe, por parte dos Estados-Membros, o cumprimento desta nova ordem jurídica a que voluntariamente aderiam e que contém vias de recurso para assegurar esse compromisso. Deste modo, a ação por incumprimento prevista nos Tratados originários mostra-se como uma garantia para assegurar o processo de integração europeu. Sendo uma via contenciosa delicada para a soberania dos Estados, é moderada com meios prévios de alerta, na prática institucional, e uma fase pré-contenciosa nos próprios Tratados. Necessariamente demorada e ponderada, esta via representa uma dificuldade séria para os países infratores mas, afinal, talvez não a certeza total de assegurar o caminho da integração.

Neste entendimento, a Comissão, na sua tarefa de "guardiã dos Tratados", exerce a pressão possível em vias prévias, no sentido de promover o cumprimento[65] e evitar os momentos contenciosos. Tal revela-se ao analisar o número de processos ao longo dos anos e com um número relativamente baixo de situações declaradas pelo TJUE.

Pretende-se prosseguir este estudo de análise do incumprimento dos Estados-Membros da União Europeia, manifestado em acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, Joana Covelo de. *Inconstitucionalidade por Omissão e Ação por Incumprimento - A Inércia do Legislador e suas Consequências*. Editora Juruá, 2011. ISBN 8536234557.

ALVES, Dora Resende. *Apontamentos (incompletos) de Contencioso da União Europeia*. Centro de Cópias da Universidade Portucalense, policopiado. 2017, versão renovada em Março de 2026.

ALVES, Dora Resende. *A construção da integração europeia – história e momentos*. Coleção Manuais. Gestlegal, 2025. 167 p. ISBN: 978-989-9136-94-6.

ALVES, Dora Resende. 50 anos da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA). *Revista Jurídica Portucalense.* Porto: Universidade Portucalense, 2002, n.º 9, dez, pp. 127-131.

ALVES, Dora Resende. O direito da concorrência da União Europeia e o cidadão: um entendimento essencial. *In* VEIGA, Fábio da Silva; AMORIM, José de Campos; AZEVEDO, Patrícia Anjos (Coords.). *Futurelaw*, vol. VI. Porto: Iberojur Science Press, 2025, pp. 72-88. 1ª ed. ISBN: 978-989-36440-1-0. DOI:

[65] Muito recentemente, a Comissão Europeia promoveu ações com vista a integrar em tempo útil as Diretivas no ordenamento jurídico dos Estados-Membros. Cf. EUROPEAN COMMISSION. Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives. Brussells: European Comission, 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_26_679

https://doi.org//10.62140/FUTLAWVI2025 Repositório Institucional UPT. https://hdl.handle.net/11328/6248

ALVES, Dora Resende. Sobre a personalidade jurídica da União Europeia. *Gestin: Revista Internacional de Gestão, Direito e Turismo*, (25), 133-143, 2023. 10.53681/P2060162288.25.14. Disponível em: https://gestin.ipcb.pt/index.php/ijmlt/issue/view/3

ALVES, Dora Resende. O impacto em Portugal das decisões do TJUE por incumprimento. *Revista Global Crossings*, 2(2), 2025, 289–298. https://doi.org/10.69818/gc.v2.n2.289-298.2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/11328/6783 Recuperado de https://www.globalcrossings.com.br/revista/index.php/gc/article/view/157

ALVES, Dora Resende. O mecanismo do EU-Pilot como medida sustentável para a aplicação do direito da União Europeia [comunicação oral]. *VII Congresso Internacional de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, Brasília, Brasil, 17 de outubro de 2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/11328/6723

ALVES, Dora Resende. O Direito da Concorrência da União Europeia, os Valores Fundamentais e os Direitos dos Cidadãos: Desenvolvimentos Recentes. *Revista Jurídica Portucalense*. Porto: Universidade Portucalense, 2026, vol. 2, n.º 39, pp. 24–50. Disponível em: https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(39.2)2026.v-2

BALTAZAR, Isabel e PACHECO, Fátima (Coord.), *Dicionário de Valores Europeus*. Petrony, 2025. ISBN 978-972-685-347-3.

BARATA, Mário. Ação por incumprimento e o valor do estado de direito: o processo C-448/23, Comissão vs. Polónia [comunicação oral]. In VII Congresso Internacional Sobre o Futuro do Direito (VII FUTURELAW). Felgueiras: Iberojur – Escola Superior de Tecnologias e Gestão-Instituto Politécnico do Porto, 17 e 18 de abril de 2026. Disponível em https://eventos.iberojur.com/evento/vii-futurelaw/

MESQUITA, Maria José Rangel. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*. 4.ª ed. Almedina, 2022.

NEVES, Inês. *O recurso de anulação no contencioso de legalidade da União Europeia*. Ordem dos Advogados portuguesa, 2024. Disponível em: https://crlisboa.org/wp/video/video-o-recurso-de-anulacao-no-contencioso-de-legalidade-da-uniao-europeia/. Acesso em 02 Mai 2024.

SILVEIRA, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia*. 2.ª ed. Quid Iuris, 2013.

SILVEIRA, Alessandra. *Fundamentos Jurídico-Políticos da Integração Europeia*. Quid Iuris, 2024.

Documentação

COMISSÃO EUROPEIA. Diálogo pré-infração. Disponível em; https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/dialogue-member-state/en

COMISSÃO EUROPEIA. Processos por infração. Disponível em: consultar em https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/pt

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão Europeia atua para garantir a transposição completa e atempada de diretivas da UE, com casos relativos a Portugal. Bruxelas: Comissão Europeia, 2026. Disponível em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/comissao-europeia-atua-para-garantir-transposicao-completa-e-atempada-de-diretivas-da-ue-com-casos-2026-03-27_pt

COMISSÃO EUROPEIA. "Pacote de procedimentos de infração de março: principais decisões". 2026, Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_26_431

EU BUSINESS. EU January 2026 infringements package: key decisions. United Kingdom, 2026. Disponível em: https://www.eubusiness.com/eulaw/eu-january-2026-infringements-package-key-decisions/

EUROPEAN COMMISSION. Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives. Brussells: European Comission, 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_26_679

JORNAL DE NEGÓCIOS. UE leva Portugal a tribunal por falhas em legislação sobre impostos especiais de consumo. 2026. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/ue-leva-portugal-a-tribunal-por-falhas-em-legislacao-sobre-impostos-especiais-de-consumo

OBSERVADOR. Bruxelas abre infração a Portugal por não transpor leis da UE sobre crédito e cripoativos. 2026. Disponível em: https://observador.pt/2026/01/30/bruxelas-abre-infracao-a-portugal-por-nao-transpor-leis-da-ue-sobre-credito-e-cripoativos/

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia, C-448/23, ECLI:EU:C:2025:975. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0448

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2026, Comissão Europeia contra República da Bulgária, C-646/24, ECLI:EU:C:2026:221. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0646

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, Comissão Europeia contra Reino da Bélgica, C-524/23, ECLI:EU:C:2026:111. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0524

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de fevereiro de 2026, Comissão Europeia contra Reino da Bélgica, C-824/24. ECLI:EU:C:2026:114. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0824

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, Comissão Europeia contra República da Bulgária, C-206/23, ECLI:EU:C:2026:40. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0206

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2026, Comissão Europeia contra Hungria, C-144/24, ECLI:EU:C:2026:34. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0144

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 18 de fevereiro de 2026 – Comissão/Chipre, C-112/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1867. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-04-07. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1867/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 13 de fevereiro de 2026 – Comissão/Polónia, C-93/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1866. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-04-07. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1866/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 5 de fevereiro de 2026 – Comissão/Polónia, C-59/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1764. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-03-30. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1764/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Recurso interposto em 6 de fevereiro de 2026 – Comissão/Espanha (âmbito de aplicação do artigo 260.°, n.° 3, TFUE), C-60/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1765. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-03-30. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1765/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 2 de fevereiro de 2026 – Comissão/Bulgária, C-48/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1590. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-03-23. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1590/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 4 de fevereiro de 2026 – Comissão/Portugal, C-58/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1591. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-03-23. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1591/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 30 de janeiro de 2026 – Comissão/Itália, C-49/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1344. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2023-03-16. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1344/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ação intentada em 15 de janeiro de 2026 – Comissão/Grécia, C-17/26. Jornal Oficial da União Europeia C/2026/1071. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026-03-02. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/C/2026/1071/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões do advogado-geral *Dean Spielmann* apresentadas em 11 de março de 2025 no processo C-448/23 Comissão/Polónia, ECLI:EU:C:2025:165. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62023CC0448

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 37/25 de 21 de março de 2025 Estatísticas judiciárias de 2024. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-03/cp250037pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 8/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-01/cp260008pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 16/26, em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-02/cp260016pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 19/26. Disponível em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-02/cp260019pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 30/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260030pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 36/26. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260036pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 44/26. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260044pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 56/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260056fr.pdf
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa n.º 59/26. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260059pt.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões da advogada-geral Medina apresentadas em 16 de abril de 2026, ECLI:EU:C:2026:311. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62024CC0879

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 16 de abril de 2026, ECLI:EU:C:2026:321. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62025CC0154

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. "Estatísticas Judiciais do Tribunal de Justiça - 2025" em https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000081722/pt/estatisticas-judiciarias-do-tribunal-de-justica-2025?etrans=pt

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Estatísticas Judiciais – Tribunal de Justiça. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5146/pt/tribunal-de-justica

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Nova versão da base de dados de jurisprudência e motor de pesquisa InfoCuria. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000063986/pt/new-infocuria-case-law-database-and-search-tool

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. *Jornal Oficial da União Europeia* L 265. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012-09-29. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2024 Estatísticas judiciárias do Tribunal de Justiça*. 2025. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/jcms/p1_1000061369/pt/estatisticas-judiciarias-do-tribunal-de-justica-2024

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório anual 2025 Panorama do Ano*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2026. Disponível em: https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/202512360_pdf_qd0125007ptn_002.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. "O Tribunal de Justiça". Disponível em https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5391/pt/o-tribunal-de-justica

UNIÃO EUROPEIA. Declaração n.º 17 relativa ao primado do direito comunitário, anexada à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa. *Jornal Oficial da União Europeia* C 326. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012-10-26, p. 346. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.326.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PT.01033701

UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 3) relativo ao ESTATUTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA anexo ao Tratado de Lisboa. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 83. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010-03-30, pp. 210 a 229. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC#C_2010083PT.01020101

ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA, SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE AS LEGISLAÇÕES PORTUGUESA E BRASILEIRA

Public water supply, sanitation, and solid waste management: a comparative study of portuguese and brazilian legislation

Fellipe Luis Guerrise Vieira Sanches[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/FLGVS420081398

Sumário: 1. Introdução: Saneamento básico; 2. A Lei n.º 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento) do Brasil; 3. O Decreto-Lei n.º 194/2009 de Portugal; 4. Conclusão.

Resumo: Este artigo explora o Decreto-Lei n.º 194/2009 de Portugal e a Lei n.º 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento) do Brasil que estabelecem regimes jurídicos para serviços de água, esgoto e resíduos e a eficácia de sua aplicação. Analisa as legislações e suas particularidades, destacando os pontos convergentes e conflitantes de suas construções e também estuda os avanços na implementação e seus resultados após 5 anos de sua criação. O problema proposto é verificar a eficácia das legislações portuguesa e brasileira e sua capacidade de promover a universalização de seus serviços em cada país, identificando pontos de relevância. O objetivo da pesquisa é verificar a aplicação das leis na aplicabilidade em cada país, analisando as informações do Relatório do Estado Ambiente de Portugal e do Instituto Trata Brasil para abordar os avanços em cada sociedade em relação a regulação. A metodologia inclui uma pesquisa documental, de natureza comparativa, examinando o Decreto-Lei n.º 194/2009 de Portugal e a Lei n.º 14.026/2020 do Brasil, e utilizando os relatórios e estudos existentes por cada país após os primeiros anos da implementação das legislações. As principais conclusões apontam que a legislação de Portugal adota visão mais ecológica da água, enquanto o Brasil trata como recurso econômico público com prioridade ao uso humano e comitês de bacia deliberativos. Além disso, destaca-se que o Lei brasileira busca superar os problemas por meio de concessões, contrastando com o modelo português mais municipalizado.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Regulatório; Regimes Jurídicos; Legislações; Marco Legal do Saneamento.

Abstract: This article examines Portugal's Decree-Law No. 194/2009 and Brazil's Law No. 14,026/2020 (Legal Framework for Sanitation), which establish legal frameworks for water, sewage, and waste services, as well as the effectiveness of their implementation. It

[1] Professor de Economia pelas Faculdades Integradas de Bauru. E-mail: fellipeguerrise@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0005-3184-4446.

analyzes the legislation and its specific features, highlighting the convergent and conflicting points in their structures, and also examines the progress made in implementation and its results five years after their enactment. The research problem is to assess the effectiveness of Portuguese and Brazilian legislation and its capacity to promote the universalization of these services in each country, identifying key points. The objective of the research is to examine the application of the laws in each country, analyzing information from Portugal's State of the Environment Report and the Trata Brasil Institute to address the progress made in each society regarding regulation. The methodology includes a comparative documentary study, examining Portugal's Decree-Law No. 194/2009 and Brazil's Law No. 14,026/2020, and utilizing existing reports and studies from each country following the first years of the legislation's implementation. The main conclusions indicate that Portugal's legislation adopts a more ecological view of water (a public good without explicit priority for the population), with consultative hydrographic councils, while Brazil treats it as a public economic resource with priority for human use and deliberative basin committees. Furthermore, it is noted that the Brazilian law seeks to address problems through privatization, in contrast to the more municipalized Portuguese model.

Keywords: Basic Sanitation; Regulatory; Legal Frameworks; Legislation; Legal Framework for Sanitation.

1. INTRODUÇÃO: SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico é essencial para a saúde pública, o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável das cidades. Ele vai além do fornecimento de água potável e do tratamento de esgoto, abrangendo também a coleta e destinação adequada de resíduos sólidos e a drenagem urbana. Esses serviços são indispensáveis para garantir dignidade humana, prevenir doenças e minimizar os impactos ambientais.

No contexto global, segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos da UNESCO (UN-Water, 2024), cerca de 2,2 bilhões de pessoas ainda não tinham acesso à água potável segura em 2024, enquanto aproximadamente 3,5 bilhões viviam sem serviços de saneamento básico. No Brasil, conforme o Instituto Trata Brasil (2025), com base no estudo "Avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2025 (SINISA, 2023)", cerca de 34 milhões de brasileiros ainda não contavam com sistemas formais de abastecimento de água, e mais de 90 milhões não tinham acesso à coleta e ao tratamento de esgoto. Em Portugal, de acordo com a ERSAR (2025), com base no Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos, com dados referentes a 2023, verifica-se que aproximadamente 97% da população é atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, enquanto cerca de 90% dispõe de serviços de saneamento de águas residuais.

O saneamento básico é um direito de todos os brasileiros e um passo essencial para melhorar a qualidade de vida no país. Ele cuida não apenas da saúde das pessoas, mas também protege o meio ambiente, especialmente os rios, que ainda recebem toneladas de lixo e esgoto diariamente. Trata-se de um direito garantido pela Constituição (Brasil, 1988), nos artigos 21º e 23º, que estabelecem as competências da União — estendidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios — para instituir diretrizes e promover programas de saneamento básico.

De forma semelhante, em Portugal, o acesso ao saneamento básico também é reconhecido como um direito essencial, associado ao direito à saúde e a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado, conforme previsto na Constituição da República Portuguesa (Portugal, 1976), nos artigos 64º e 66º, que tratam do direito a saúde e a qualidade de vida e da proteção do ambiente, atribuindo ao Estado a responsabilidade de assegurar esses serviços à população.

Além de promover o bem-estar social, o saneamento básico desempenha um papel importante na preservação dos recursos naturais e no fortalecimento da economia, já que comunidades com infraestrutura adequada tendem a apresentar menores gastos com saúde e maior produtividade. Dessa forma, investir em saneamento básico é apostar na construção de uma sociedade mais justa, saudável e equilibrada no futuro.

2. A LEI N.º 14.026/2020 (MARCO LEGAL DO SANEAMENTO) DO BRASIL

O Marco Legal do Saneamento Básico, Lei 14.026/2020 (Brasil, 2020), sancionado em julho de 2020, estabeleceu metas para a universalização dos serviços de água e esgoto, buscando atrair investimento do setor privado para a ampliação do setor. Entretanto, os dados recentes do Instituto Trata Brasil (2025) não mostram avanços significativos para o atendimento à população, visto o entendimento de que o período de cinco anos ainda é recente para apresentar resultados mais robustos. Face a fatores que demandam tempo, trata-se de um processo moroso o qual necessita de projetos de engenharia, licenciamentos e a realização de grandes obras, que devem apresentar mudanças no longo prazo.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Brasil, 2023) em 2022, 84,9% da população brasileira contava com acesso ao sistema de abastecimento de água e somente 52,2% possuía acesso ao sistema de esgotamento sanitário.

Para Araújo e Bertussi (2021, p.167) "essa posição ocupada pelo país limita o seu desenvolvimento", ou seja, a falta de saneamento básico não só afeta a saúde e o meio ambiente, mas também a possibilidade de desenvolvimento econômico.

Por essa razão, em 2020 foi atualizada a Política Federal de Saneamento Básico, o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020) estruturado por um arcabouço legal, administrativo e regulatório para todas as esferas do governo. A legislação definiu as diretrizes com o objetivo de garantir a universalização do acesso ao saneamento básico para promover a melhor qualidade de vida, igualdade social e desenvolvimento sustentável. A Lei 14.026/2020 ainda considera e compreende:

> I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:
>
> a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
>
> b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;
>
> c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

> d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (BRASIL, 2020, art. 3º)

Para Barbosa e Ibrahin (2014, p. 16) "pela falta de uma gestão pública adequada de saneamento básico, o destino do lixo nem sempre foi motivo de preocupação na nossa sociedade". O problema da inércia dos governos resultou em poucos avanços sobre a sustentabilidade para a sociedade e seus principais atores, visto que o cumprimento das legislações que existiram não tinha sua aplicação implementada.

3. O DECRETO-LEI N.º 194/2009 DE PORTUGAL

O Decreto-Lei n.º 194/2009 constitui um marco regulatório fundamental na reorganização dos serviços de abastecimento de água e de saneamento em Portugal, inserindo-se em um contexto de reformas estruturais voltadas à modernização e à eficiência do setor. Sua construção enfrentou enfrentar problemas históricos, como a fragmentação institucional e a baixa eficiência operacional promovendo uma abordagem integrada e orientada por princípios de sustentabilidade econômica, ambiental e social.

A legislação definiu em seu texto de forma clara seus objetivos e condições a fim de promover a universalização do acesso aos serviços, assim como outros princípios gerais:

> 1 - As actividades referidas no n.º 1 do artigo 2.º devem ser prestadas de acordo com os seguintes princípios:
>
> a) A promoção tendencial da sua universalidade e a garantia da igualdade no acesso;
>
> b) A garantia da qualidade do serviço e da protecção dos interesses dos utilizadores;
>
> c) O desenvolvimento da transparência na prestação dos serviços;
>
> d) A protecção da saúde pública e do ambiente;

> e) A garantia da eficiência e melhoria contínua na utilização dos recursos afectos, respondendo à evolução das exigências técnicas e às melhores técnicas ambientais disponíveis;
>
> f) A promoção da solidariedade económica e social, do correcto ordenamento do território e do desenvolvimento regional.
>
> 2 - Os princípios estabelecidos no número anterior devem ser prosseguidos de forma eficaz, de forma a oferecer, ao menor custo para os utilizadores, elevados níveis de qualidade de serviço.
>
> 3 - A organização dos sistemas deve privilegiar:
>
> a) A gestão integrada territorialmente mais adequada associada à prestação de cada um dos serviços, de forma a minimizar custos através da maximização de economias de escala;
>
> b) A gestão integrada dos sistemas de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas e de sistemas de saneamento de águas pluviais, de forma a maximizar economias de gama;
>
> c) A gestão integrada de todo o processo produtivo associado a cada um destes serviços, de forma a maximizar economias de processo através de um maior grau de integração vertical. (PORTUGAL, 2009, art. 5º)

Um dos principais avanços introduzidos pelo decreto-lei está relacionado aos modelos de gestão mais eficientes, incentivando a agregação de serviços e a profissionalização das instituições reguladoras, reforçando o papel do Estado na coordenação e fiscalização. Ao permitir diferentes formas de organização, como concessões, parcerias e sistemas envolvendo mais de um município, a legislação busca solucionar o grande número de prestadores dos serviços, os quais comprometiam na economia e no padrão de qualidade da prestação. Além disso, o marco normativo incentivou a implementação de modelos de gestão orientados por parâmetros técnicos e econômicos, contribuindo para o fortalecimento da transparência institucional, da eficiência operacional e da sustentabilidade econômico-financeira das entidades prestadoras dos serviços.

Outro aspecto central do Decreto-Lei reside no fortalecimento da regulação e na proteção dos usuários, visto que a legislação atribui maior relevância à atuação de entidades reguladoras independentes, responsáveis por assegurar o cumprimento dos padrões de qualidade, das tarifárias e a universalização progressiva dos serviços. Ainda estabeleceu princípios relacionados a universalização do acesso e a qualidade do serviço prestado. Esses elementos contribuem para alinhar o setor de saneamento com boas práticas internacionais e com os objetivos de saúde pública e proteção ambiental.

Por fim, o Decreto-Lei n.º 194/2009 apresenta uma abordagem direcionada ao planejamento a longo prazo, estabelecendo objetivos relacionadas à sustentabilidade e à gestão integrada dos sistemas de abastecimento de água e saneamento. Nesse contexto, a aplicação da legislação contribuiu para combater problemas estruturais históricos do setor, corroborando para a expansão da cobertura dos serviços, padrões de qualidade e a preservação dos recursos hídricos em Portugal.

4. CONCLUSÃO

Ao analisar o Decreto-Lei n.º 194/2009, português, e a Lei n.º 14.026/2020, brasileira, pode-se encontrar relevantes pontos de convergências e divergências em seu objetivos para com a forma de organização e regulação dos serviços de abastecimento de água e saneamento básico, apresentando as diferenças organizacionais e regulatórias entre os dois países.

Ambos os textos das legislações compartilham o objetivo de promover a universalização dos serviços, reconhecendo o saneamento como elemento essencial à saúde pública e ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, o modelo português foi estruturado pensando na maior consolidação do território e por instituições, o brasileiro busca superar os desafios de desigualdade no acesso e das implementações por diferentes esferas governamentais.

Em relação a universalização, ambos as normas estabelecem diretrizes para a expansão e acesso aos serviços, porém no modelo brasileiro adota-se metas mais explícitas com prazos definidos para a ampliação do acesso à água potável e ao tratamento do esgoto. No modelo português enfatiza-se a universalização como princípio orientador, associado a instrumentos de planejamento e regulação contínua.

Ao tratar sobre a regulação do serviço, ambos os países reforçam o papel das entidades reguladoras, sendo que, em Portugal, a atuação é centralizada em órgãos nacionais, apresentando uniformidade normativa, enquanto, no Brasil, podem existir de agências reguladoras, a nível Federal, Estadual e Municipal, coordenadas por diretrizes nacionais, mas com heterogeneidade regulatória.

Em relação ao padrão de qualidade do serviço ambas as legislações estabelecem padrões técnicos e operacionais com objetivo em garantir o fornecimento com eficiência e segurança sanitária. O modelo português se destaca pelos indicadores de desempenho e monitoramento sistêmico, enquanto o brasileiro, apresenta avanços, mesmo que frente aos desafios na padronização e fiscalização em escala nacional em um país de escala continental.

Sobre as formas de formalização e planejamento, ambos exigem a existência de planos municipais ou intermunicipais como condição para a prestação dos serviços. Entretanto, o modelo brasileiro reforça a obrigatoriedade desses planos como pré-requisito, e em Portugal o plano integra o planejamento, mas de forma centralizada e a nível nacional.

No que diz respeito à prestação do serviço, observa-se que no modelo português privilegia-se soluções em escala regional ou em mais de um município para promover eficiência econômica, enquanto o Brasil adotou abordagem municipalista, mesmo que a legislação recente incentive a regionalização como estratégia para viabilizar investimentos e ampliar a cobertura, especialmente em cidades de pequeno porte.

Ambos os países admitem modelos híbridos sobre a participação pública e privada na prestação dos serviços, incluindo concessões e parcerias público-privadas, porém a legislação brasileira enfatiza a ampliação dos investimentos privados como mecanismo para acelerar o processo de universalização, enquanto Portugal mantém uma presença mais equilibrada com operadores público-privados. Além disso, quanto aos prazos de concessão, Portugal concede até 30 anos, incluindo prazo de prorrogação, e a legislação brasileira não o prazo não é fixo na lei, mas precisa ser tecnicamente justificada pelo retorno do investimento.

Neste sentido ao analisarmos o setor de saneamento no Brasil, após o Marco Legal, pode-se identificar que ainda existem riscos relevantes associados à governança e à integridade nos processos de concessão. A reportagem publicada pelo UOL (2026) apresenta por meio de investigações e de delações premiadas homologadas pelo Superior Tribunal de Justiça a ocorrência de pagamento de propinas em contratos de concessão de água e esgoto, envolvendo agentes públicos e executivos de empresas do setor em diferentes estados e

municípios. Esses fatos reforçam a percepção de que o modelo municipalista e forma como a expansão do modelo de concessões está sendo feita se intensificou após a lei e mostra que precisa de mecanismos mais robustos de controle e transparência.

Assim, a relação entre corrupção e o Novo Marco Legal do saneamento deve ser analisada sob uma perspectiva crítica e institucional. Muito embora a legislação busque aumentar a concorrência, atraindo mais investimentos privados e ampliando a eficiência dos serviços, a ampliação do número de concessões pode também criar novas oportunidades para práticas ilícitas, especialmente em ambientes com fragilidades regulatórias e institucionais.

Brasil e Portugal compartilham de princípios fundamentais por meio de suas legislações, mas suas diferenças refletem estratégias distintas para enfrentar desafios estruturais e institucionais no setor de saneamento em cada país. Além disso, a aplicabilidade e execução de suas leis depende de variáveis políticas, financeiras e institucionais que ultrapassam seus textos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARBOSA, Rildo P.; IBRAHIN, Francini Imene D. Resíduos Sólidos - Impactos, Manejo e Gestão Ambiental. Rio de Janeiro: Érica, 2014. E-book. p.17. ISBN 9788536521749. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536521749/>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, seção 1, ed. 135, Brasília, DF, p. 4. set. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 3 set 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto - SNIS. Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-

a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

CONCESSÕES de água e esgoto tiveram propina, apontam delações. Tab UOL [online], 12 fev. 2026. Disponível em: https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2026/02/12/concessoes-de-agua-e-esgoto-tiveram-propina-apontam-delacoes.htm. Acesso em: 28 mar. 2026.

ERSAR. Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal – RASARP 2024 (dados de 2023). Lisboa: ERSAR, 2025. Disponível em: https://www.ersar.pt/pt/publicacoes/relatorio-anual-do-setor. Acesso em: 2 maio 2026.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2025 (SINISA, 2023). Instituto Trata Brasil, 2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/avancos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-brasil-2025-sinisa-2023/>. Acesso em: 04 set. 2025.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. Lisboa: Assembleia da República, 2005.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto. Estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos. Diário da República: Lisboa, 2009.

UN-WATER. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2024: Água para a prosperidade e a paz. UNESCO, 2024. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388952_por>. Acesso em: 4 set. 2025.

ABORDAGENS LEGISLATIVAS GLOBAIS PARA A ECONOMIA CIRCULAR: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE INSTRUMENTOS POLÍTICOS E MARCOS REGULATÓRIOS

Global Legislative Approaches to the Circular Economy: A Systematic Review of Policy Instruments and Regulatory Frameworks

Fernanda Camila Martinez Delgado[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

Alexandre Silva Santos[2]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/FDAS644467440

Resumo: O movimento ambiental global tem se intensificado ao longo das últimas décadas, assumindo diferentes abordagens, conforme as demandas por modernização produtiva, gestão de recursos e mitigação dos impactos ambientais. Nesse contexto, diversas estratégias passaram a ser desenvolvidas com o objetivo de reduzir a geração de resíduos e promover o reaproveitamento de materiais, superando gradualmente as tradicionais soluções de "fim de tubo", que se concentram apenas no tratamento dos resíduos após sua geração. Paralelamente, o agravamento dos problemas ambientais e a contínua deterioração da qualidade ambiental desde meados do século XX impulsionaram governos e instituições a buscar modelos mais eficientes de desenvolvimento que conciliem crescimento econômico e proteção ambiental. Entre as abordagens emergentes para enfrentar esses desafios, destaca-se a economia circular, um modelo que propõe a substituição do paradigma linear de produção, baseado na lógica de extração, produção, consumo e descarte, por sistemas regenerativos que priorizam a redução, reutilização, reciclagem e recuperação de materiais ao longo dos ciclos produtivos. A implementação desse modelo, entretanto, não depende apenas de avanços tecnológicos ou de mudanças nas práticas empresariais, mas também do desenvolvimento de estruturas institucionais e normativas capazes de orientar e incentivar a

[1] Professora dos cursos de Administração, Direito e Engenharia de Produção da FIB Bauru, Bacharel em Direito pela Instituição Toledo de Ensino, Especialista em direito e processo do trabalho pelo Instituto Damásio de Jesus. Bacharel em Administração de empresas pela Instituição Toledo de Ensino, mestre e Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho Unesp. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5365-0598. E-mail: fernandacmartinezdelgado@gmail.com

[2] Professor da FIB Bauru dos cursos de Administração e Ciências contábeis, estudante de Direito pelas Faculdades Integradas de Bauru, Bacharel em Administração de empresas e Ciências Contábeis pela Instituição Toledo de Ensino, Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos UfsCar, Especialista em Auditoria, Controladoria e Finanças pelas Faculdades Integradas de Bauru, Especialista em Gestão Financeira e controladoria pela Instituição Toledo de Ensino, Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo FAMEESP, mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos pela Universidade Federal de São Carlos UfsCar. ORCID: https://orcid.org/ 0000-0002-3003-8769. E-mail: ssalexandresantos@gmail.com

transição para sistemas produtivos mais sustentáveis. Nesse sentido, a legislação e as políticas públicas desempenham papel fundamental ao estabelecer diretrizes, instrumentos regulatórios e incentivos que viabilizam a adoção de práticas alinhadas aos princípios da economia circular. Diversos países têm desenvolvido marcos legais e estratégias nacionais voltadas à promoção da circularidade econômica, evidenciando a crescente relevância da governança pública nesse processo de transformação socioeconômica. Diante desse cenário, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: quais instrumentos legislativos e políticas públicas têm sido utilizados internacionalmente para apoiar a implementação da economia circular? Assim, o objetivo do artigo é realizar uma revisão sistemática da literatura científica sobre legislações e políticas públicas que promovem a economia circular em diferentes países, identificando os principais instrumentos normativos, suas áreas de aplicação e as estratégias regulatórias adotadas para estimular a transição para modelos produtivos mais circulares. A análise contribui para compreender como diferentes sistemas jurídicos têm estruturado o apoio institucional à economia circular e quais tendências emergem no cenário internacional.
Palavras-chave: economia circular; políticas públicas; lei ambiental.

Abstract: The global environmental movement has intensified over recent decades, adopting different approaches in response to demands for productive modernization, resource management, and the mitigation of environmental impacts. In this context, a range of strategies has been developed to reduce waste generation and promote material reuse, gradually moving beyond traditional "end-of-pipe" solutions that focus solely on treating waste after it has been generated. At the same time, the worsening of environmental problems and the continuous degradation of environmental quality since the mid-twentieth century have driven governments and institutions to seek more efficient development models capable of reconciling economic growth with environmental protection. Among the emerging approaches to address these challenges, the circular economy stands out as a model that proposes replacing the linear production paradigm, based on extraction, production, consumption, and disposal, with regenerative systems that prioritize the reduction, reuse, recycling, and recovery of materials throughout production cycles. However, the implementation of this model does not depend solely on technological advancements or changes in business practices, but also on the development of institutional and regulatory frameworks capable of guiding and encouraging the transition toward more sustainable production systems. In this regard, legislation and public policies play a fundamental role by establishing guidelines, regulatory instruments, and incentives that enable the adoption of practices aligned with the principles of the circular economy. Several countries have developed legal frameworks and national strategies aimed at promoting economic circularity, highlighting the growing relevance of public governance in this process of socioeconomic transformation. In light of this scenario, this study seeks to address the following research question: which legislative instruments and public policies have been used internationally to support the implementation of the circular economy? Accordingly, the objective of this article is to conduct a systematic review of the scientific literature on legislation and public policies that promote the circular economy across different countries, identifying the main regulatory instruments, their areas of application, and the regulatory strategies adopted to foster the transition toward more circular production models. This analysis contributes to understanding how different legal systems have structured institutional support for the circular economy and which trends are emerging at the international level.
Keywords: circular economy; public policies; environmental law.

1. Introdução

O crescente movimento ambiental estabelecido ao longo das últimas décadas foi tomando rumos e características diferentes de acordo com as necessidades de sua aplicação e modernização de procedimentos, com o objetivo de reaproveitamento total dos resíduos. Nesse cenário, foram surgindo diversas técnicas e práticas, procurando encontrar alternativas para soluções de fim de tubo (Biernaski; Silva, 2018).

Dadas as questões ambientais cada vez mais evidentes e a deterioração constante da qualidade ambiental desde meados do século XX (Cui; Zhang, 2018), muitos países têm se esforçado para detectar práticas mais eficientes com o objetivo de balancear a relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Uma das proeminentes abordagens que emergiram como forma de auxiliar esse equilíbrio é a economia circular, a qual visa a substituição do conceito de fim de vida pelas práticas de redução, reutilização, reciclagem e recuperação de materiais nos ciclos de produção e consumo (Kirchherr; Reike; Hekkert, 2017).

Nesse sentido, não só as práticas e tecnologias têm potencial para auxiliar na busca pela sustentabilidade, mas também políticas públicas e instrumentos normativos precisam estar presentes nesse cenário a fim de apoiar e ordenar a transição da economia linear, baseada na estrutura "extração, produção, consumo e descarte", para a EC. Diante dessa constatação, está sendo dada atenção crescente ao uso de instrumentos jurídicos e políticas públicas que oferecem apoio à transição para a EC em diversos países (Fletcher, Hooper e Dunk, 2018).

Dessa forma, esse trabalho buscou responder a seguinte questão: Quais instrumentos normativos e políticas públicas estão apoiando a economia circular na atualidade? Assim, o objetivo principal do estudo é elencar e analisar os instrumentos normativos e as políticas públicas que estão apoiando a EC na atualidade e identificar sua principal finalidade, por meio de uma revisão estruturada da literatura.

As próximas seções do artigo estão divididas em cinco partes, sendo que na seção 2 apresenta-se o referencial teórico com a evolução dos eventos que culminaram em conceitos como desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e finalmente Economia Circular. A estrutura do método de pesquisa é explanada na seção 3. Na seção 4, os resultados são apresentados e discutidos. Por fim, na seção 5, as considerações finais são sintetizadas.

2. Referencial teórico

No início do século XXI, a Economia Circular (EC) emergiu como um novo modelo de organização dos sistemas produtivos, o qual busca conciliar o desejo de obtenção de resultados econômicos, a necessidade de conservação do meio ambiente e a preservação dos recursos naturais (Ghisellini; Cialani; Ulgiati, 2016). Entretanto, o advento do conceito e princípios da EC representa um desdobramento do movimento ambientalista, o qual ganhou força impulsionado pela revolução cultural ocorrida nos Estados Unidos, França e Reino Unido nos anos 1960, quando a forte associação entre a proteção ao meio ambiente e questões de saúde pública passou a ser discutida amplamente (Marwick, 2005; Bhatia; Wernham, 2008).

Em 1962, Rachel Carson publicou seu mais famoso livro "Primavera silenciosa", contendo relatos dos efeitos nocivos das substâncias químicas utilizadas como pesticidas, em especial o dicloro-difenil-tricloroetano (DDT), provocando uma onda de insatisfação no público norte-americano, o qual passou a exigir maior regulamentação sobre as substâncias utilizadas na agricultura (Sarkis; Zhu; Lai, 2011).

Em 1970, a administração Nixon cria a Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency – EPA) como uma resposta direta ao derramamento de óleo na costa da Califórnia e o incêndio do rio Cuyahoga, no setor industrial de Cleveland, ocorridos um ano antes (EPA, 2018). A criação da EPA e a promulgação da Lei Nacional de Política Ambiental marcam o início da Década Ambiental nos Estados Unidos, na qual diversas legislações entraram em vigor com o objetivo de regulamentar atividades industriais e reduzir seu impacto sobre o meio ambiente (Haden; Oyler; Humphreys, 2009). Já em junho de 1972, foi realizada em Estocolmo a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, cujo objetivo era buscar soluções conjuntas para os desafios de preservação ambiental trazidos pela rápida industrialização dos países em desenvolvimento (ONU, 1972).

Nos anos seguintes, grandes acidentes industriais e nucleares se colocaram como fatores importantes para o aumento da conscientização ambiental, pois preocupações fomentadas por esses eventos tendem a estimular a mobilização de setores da sociedade civil, que passam a exigir soluções do poder público e judiciário (Pott; Estrela, 2017).

No mesmo período em que foram divulgadas as primeiras evidências do aquecimento global antropocêntrico, o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento introduziu o conceito de Desenvolvimento Sustentável pela primeira vez no centro do debate de políticas públicas (WCED, 1987; Jabbour, 2013). A Organização das Nações Unidas desempenha papel central no fomento de iniciativas relacionadas com o desenvolvimento sustentável, ao apoiar a criação de centros de divulgação de práticas de produção mais limpa e princípios e objetivos da EC em países em desenvolvimento. Além disso, a Organização atua na realização de conferências globais para alinhamento de ações e políticas públicas ambientais e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas entre os países-membros, que por consequência utilizam de instrumentos jurídicos para normatizar condutas aceitas e coibir os excessos (Luken et al., 2016; Alves; Mariano, 2018).

A Tabela 1 ilustra os principais eventos que culminaram no movimento ambientalista.

Tabela 1. Trajetória do movimento ambiental

Ano	**Evento**
1962	Publicação de Primavera Silenciosa Rachel Carson.
1963	Publicação do Clean Air Act nos EUA
1969	Derrame de óleo em Sta. Barbara e incêndio do rio Cuyahoga
1970	Criação do EPA nos EUA
1972	Conferência da ONU sobre o meio ambiente
1973	Promulgação do Endangered Species Act nos EUA
1978	Desastre ambiental no *"Love Canal"* nos EUA
1979	Acidente Nuclear na *"Three Mile Island"*
1984	Desastre Nuclear de Bhopal (Índia)
1986	Desastre Nuclear de Cherobyl (Ucrânia)
1989	Derrame de óleo do Exxon Valdez (EUA)
1987	Relatório da Comissão Mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento
1992	Conferência da ONU sobre o meio ambiente
2012	Conferência da ONU sobre o desenvolvimento sustentável (RIO + 20)
2015	1º Plano de Ação da EU para economia circular
2016	Acordo de Paris
2018	Revisão das Diretivas de Resíduos da UE
2020	Novo Plano de Ação para Economia Circular
2024	Regulamento Ecodesign / Right to Repair (UE)
2025	Negociações do tratado global de plásticos, ampliação da implementação da Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), exigindo relatórios ESG das empresas.
2026	Avanço das metas nacionais para neutralidade de carbono rumo a 2030/2050 em diversos países; consolidação de políticas de passaporte digital de produtos na União Europeia (rastreabilidade, circularidade, reciclagem).

Através dos eventos que expuseram a natureza complexa e interconectada dos sistemas produtivos e que promoveram um amadurecimento da noção de desenvolvimento sustentável, juntamente ao fortalecimento da consciência ambiental perante a população, ganhou força a ideia de que uma reformulação dos sistemas produtivos era necessária, de modo a emular os fluxos de trocas de materiais e energia presentes na natureza, criando cadeias de suprimentos cíclicas e fechadas em uma abordagem chamada Economia Circular (Ghisellini; Cialani; Ulgiati, 2016; Ellen Macarthur Foundation, 2017).

As ações relacionadas à EC podem ser aplicadas em três níveis de dimensão organizacional: nível micro, focado em práticas adotadas por empresas de forma individual para a redução da poluição; nível meso, que envolve as práticas de cooperação entre empresas para melhora conjunta da performance ambiental; e o nível macro (o qual envolve a reformulação em larga escala de sistemas urbanos em cidades, regiões e países (Ghisellini; Cialani; Ulgiati, 2016).

Apesar desta constatação, práticas de economia circular começam a ganhar maior evidência a partir de seu regramento, uma vez que a conduta reativa, necessidade do cumprimento de leis, ainda é mais comum do que condutas proativas em relação ao aspecto ambiental. Custo, dificuldade de processamento e falta de tecnologia adequadas são os principais entraves (Kaewunruen et al. 2026).

3. Método de pesquisa

Adotou-se a abordagem qualitativa para a condução deste estudo, com aplicação do método de revisão sistemática de literatura. Para selecionar os artigos a serem analisados, selecionou-se a base Scopus para a busca inicial, considerando seu prestígio no meio científico ao facilitar o acesso a trabalhos publicados após 1995 (Govindan, Hasanagic, 2018), sendo caracterizada como um dos mais abrangentes e reconhecidos bancos de dados acadêmicos (Harzing; Alakangas, 2016).

Em relação aos termos de busca, as palavras-chave utilizadas foram "circular economy" e "public policy" ou "environmental law". Inicialmente, a busca resultou em 95 publicações. Para a seleção dos trabalhos a serem analisados, foram aplicados critérios de inclusão e de exclusão. Dessa forma, foram eliminados os artigos de congresso, capítulos de livro e artigos que não foram escritos em inglês. Optou-se também por aplicar uma limitação

quanto ao ano de publicação, selecionando somente trabalhos publicados nos últimos cinco anos. Com isso, a amostra foi reduzida para 54 artigos.

Na sequência, a próxima etapa consistiu na leitura dos títulos e resumos para exclusão daqueles que não compreendiam o escopo desta pesquisa, ou seja, não abordavam normas e políticas públicas para apoio da EC. Além disso, nesse passo foram eliminados os materiais com falta de acesso ao conteúdo completo. Assim, a amostra final incluiu 25 artigos, cujas discussões são apresentadas na seção abaixo.

4. Resultados e discussões

A fim de sistematizar os achados da amostra de artigos, o Quadro 1 foi elaborado sintetizando as principais normas e políticas públicas de diferentes países, que apoiam a Economia Circular.

Quadro 1 – Marcos regulatórios e políticas públicas que apoiam a EC (continua)

Países	Marcos regulatórios e Políticas públicas	Referências
Canadá	Federação dos municípios Conselho Nacional de Desperdício Zero Triagem de 23.000 produtos químicos perigosos Investimentos no desenvolvimento de tecnologias verdes.	(Chen et al., 2018)
China	11º plano quinquenal incluindo política para redução energética, o Ministério do Meio Ambiente promove a política química sustentável desde 1999.	(Chen et al., 2018); (Cui e Zhang); (Zhu, et al., 2019)
Alemanha	Plano de eficiência energética 2011 e de baixo carbono para 2050.	(Chen et al., 2018)
Japão	Perspectivas de demanda e oferta de energia a longo prazo até 2030" foi adotada em 2015.	(Chen et al., 2018)
Coreia do Sul	A Lei de Registro e Avaliação de Produtos Químicos, que se refere principalmente aos procedimentos EU REACH, entrou em vigor em 2015	(Chen et al., 2018)
Suécia	A Agência Sueca de Produtos Químicos estabeleceu o banco de dados de substâncias restritas para mostrar legislativamente a proibição ou restrição de substâncias e a exportação de várias substâncias perigosas em nível nacional.	(Chen et al., 2018)
Taiwan	Registro de substâncias químicas desde 2015	(Chen et al., 2018)

Reino Unido	O Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais do Reino Unido investiu em mais projetos de utilização de recursos estimados que poderiam economizar até 23 bilhões de títulos para indústrias	(Chen et al., 2018)
Brasil e Argentina	Desenvolvimento da Economia circular com foco nos catadores de resíduos	(Gutberlet, et al., 2017)
Colômbia	Resolução CRA 720 de 2015 estabelece metodologia tarifária para classificação de resíduos. Documento CONPES 3874 com os aterros em final de vida foi implementado esse documento em busca da EC com metas para 2030. Decreto 1784/2017 implementou o tratamento de resíduos. Criou a responsabilidade estendida dos produtores.	(Márques e Rutkowski, 2020)
Finlândia	Decreto 591/2006 - simplifica a utilização de resíduos em terraplenagem sob condições específicas	(Nylén e Salminen, 2019)
	Programa nacional de construção em madeira: implementação de construções em madeira para arrefecer os danos causados pela indústria de construção civil.	(Pitkanen et al., 2016)
China	12º Plano Quinquenal do Conselho de Estado da China em 2012	(Wen et al., 2018), (Yu et al., 2015); (Zhu et al., 2019)
Brasil	Biomassa como fonte energética Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305 de 2010), Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187 de 2009), Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445 de 2007), Política Nacional de Energia (Lei 9.478 de 1997) e Política Ambiental Nacional (Lei 6.938 de 1981).	(Biernaski; Silva, 2018); (da Silva, 2018)
Alemanha	Política pública implementada em 1990 a 2000.	(Pitkanen et al., 2016)
França	Investimento em biogás - Projeto "BIODECOL2" (2007-2011)	(Pitkanen et al., 2016)
União Europeia	Diretiva 2000/53 / EC e princípios de responsabilidade estendida do produtor	(Saidani et al., 2019)
Estados Unidos	Regulamentos incipientes dos Estados Federados, sem extensão à nível nacional	(Saidani et al., 2019)
México	Lei de mudanças climáticas de 2012, Lei de Transição Energética de 2015	(Garcia; Ferat, 2017)
União Europeia	Projeto Miniwaste, 2010–2012	(Pitkanen et al., 2016)
Reino Unido	Diretiva de Aterros (LD) (1999/31 / CE)	(Fletcher, Hooper; Dunk, 2018)

EUA, Austria, França	Taxa para coleta de lixo doméstico, redução da regulamentação e da tributação para lojas de artigos usados;	Mizrachi; TAL, 2022
EU	Manifesto de Davos	Hartley et. Al., 2023
EU	Diretiva-Quadro Resíduos 2008/98/CE, conforme alterada pela Diretiva 2018/851.	Pinyol; Pansera; Hartley, 2023
EU	Novo Plano de Ação para a Economia Circular (CEAP), componente central do Pacto Ecológico Europeu, com atualizações e normas técnicas programadas até 2026 para impulsionar a sustentabilidade.	Kalimo; Mateo, 2025
Brasil	PL 3899/2012 (aprovado na Câmara em 2025 e enviado ao Senado como PL 5662/2025), que institui a Política Nacional de Economia Circular (PNEC)	Silva; Battistelle; Bezerra, 2026
EUA, Austrália e França	Taxas de coleta de lixo doméstico; Responsabilidade legal pela violação dos direitos dos trabalhadores da indústria têxtil; Normas de publicidade para a indústria de vestuário; Campanhas educativas para reduzir o consumo; Impostos sobre carbono em roupas; Incentivos e investimentos em condições favoráveis para empresas que oferecem serviços de moda sustentável, juntamente com a redução da regulamentação e da tributação para lojas de artigos usados. Padronização ou certificação da moda sustentável	(Mizrachi; Tal, 2024)
Polônia	Declaração no 8.º Programa de Ação Ambiental (que delineia um programa de metas até 2030), no Pacto Ecológico Europeu, nas comunicações da Comissão Europeia e na Diretiva-Quadro Resíduos 2008/98/CE, conforme alterada pela Diretiva 2018/851.	(Zabek, 2024)
Brasil	Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS); Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais); Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC); Decreto nº 12.106/2024: Institui a Estratégia Nacional de Economia Circular (ENEC); Projeto de Lei 5662/2025 (Economia Circular).	Da Silva, Battistelle; Bezerra, 2026
Indonésia	Lei das empresas de 2007, artigo 74 e 13 conceito de RSC aplicada a qualidade de vida. Regulamentação governamental nº 47/2012. Lei nº 19 de 2003 sobre Empresas Estatais, a Lei nº 25 de 2007 sobre Investimento de	(Sunaryo; 2025)

	Capital, a Lei nº 40 de 2007 sobre Sociedades de Responsabilidade Limitada em conjunto com o Decreto Governamental nº 47 de 2012, a Lei nº 13 de 2011 sobre Alívio da Pobreza, Lei nº 4 de 2009 sobre Mineração de Minerais e Carvão e a Lei nº 22 de 2001 sobre Petróleo e Gás Natural. O Decreto do Ministro de Assuntos Sociais nº 13 de 2012 também aborda a responsabilidade corporativa no contexto do bem-estar social. A Lei nº 18 de 2008 sobre Gestão de Resíduos, que promove a redução e a reciclagem de resíduos, e o Decreto Presidencial nº 97 de 2017 sobre a Política e Estratégia Nacional de Gestão de Resíduos, que visa uma redução de 30% dos resíduos até 2025.	
EU	Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais das empresas para com os consumidores no mercado interno. Diretiva 2010/30/UE relativa à indicação, através da rotulagem e das informações padrão sobre o produto, do consumo de energia e outros recursos por produtos relacionados com a energia.	(Pinyol; Pansera; 2023)
EU	Regulamento (UE) 2023/1542 relativo às baterias e aos resíduos de baterias (Regulamento das Baterias). lei do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT). Regulamento sobre Consumo de Equipamentos e Serviços (RCR) para baterias como uma medida de economia circular adequada para os 55 anos	(Kalimo; Mateo, 2025)
Alemanha	Diretiva de Sacolas Plásticas: Diretiva (UE) 2015/720, que alterou a Diretiva 94/62/CE no que diz respeito à redução do consumo de sacolas de plástico leves. Diretiva de Embalagens e Resíduos de Embalagens: Diretiva 94/62/CE Diretiva de Ecodesign: Diretiva 2009/125/CE,	
Brasil	Programa Rio Ecopolo, Projeto Cidade Verde setor de calçados, Programa Simbiose Industrial de Minas Gerais	(Faria et al., 2023)

Fonte: elaborado pelos autores.

Os resultados evidenciam que a adoção de normas e políticas públicas voltadas à economia circular (EC) ocorre de forma heterogênea entre os países analisados, refletindo diferentes níveis de maturidade institucional, prioridades econômicas e contextos regulatórios.

No eixo da química verde e gestão de substâncias perigosas, observa-se que o Canadá e a China apresentam abordagens robustas e estruturadas. No Canadá, a triagem de mais de 23.000 substâncias químicas perigosas, aliada à atuação do Conselho Nacional de Desperdício Zero, demonstra um esforço sistemático para minimizar impactos ambientais e fomentar tecnologias limpas (Chen et al., 2018). De forma semelhante, a China incorpora a sustentabilidade química em seus planos quinquenais, com destaque para políticas de eficiência energética e promoção de práticas industriais mais limpas desde 1999 (Chen et al., 2018; Cui e Zhang; Zhu et al., 2019). Outros países, como Alemanha, Japão, Coreia do Sul, Suécia, Taiwan e Reino Unido, também apresentam instrumentos regulatórios relevantes, incluindo planos energéticos de longo prazo, registros de substâncias químicas e investimentos em eficiência de recursos, reforçando a convergência internacional em torno da gestão sustentável de materiais (Chen et al., 2018).

No contexto latino-americano, Brasil e Argentina destacam-se pela valorização da reciclagem inclusiva, com foco nos catadores de resíduos como agentes centrais da EC (Gutberlet et al., 2017). A Colômbia, por sua vez, apresenta avanços normativos importantes ao estruturar instrumentos econômicos e regulatórios, como a Resolução CRA 720/2015 e o Documento CONPES 3874, que integram metas de longo prazo e responsabilidade estendida do produtor (Márques e Rutkowski, 2020).

Em relação ao uso de resíduos da construção civil, a Finlândia demonstra uma abordagem inovadora ao simplificar a reutilização de materiais por meio do Decreto 591/2006, além de incentivar construções em madeira como estratégia de mitigação ambiental (Nylén e Salminen, 2019; Pitkanen et al., 2016). Já a China avança na escala industrial com a transformação de parques industriais em ecossistemas circulares, conforme estabelecido em seus planos quinquenais (Wen et al., 2018; Yu et al., 2015; Zhu et al., 2019).

A transição energética aparece como um dos pilares centrais da EC. O Brasil apresenta um arcabouço normativo abrangente, incluindo políticas nacionais de resíduos sólidos, mudanças climáticas e energia, com destaque para o uso da biomassa (Biernaski; Silva, 2018; da Silva, 2018). Na Europa, países como Alemanha e França investem em eficiência energética e biogás, respectivamente, consolidando estratégias de baixo carbono (Pitkanen et al., 2016).

No setor automotivo, a União Europeia demonstra liderança regulatória com a Diretiva 2000/53/EC, baseada na responsabilidade estendida do produtor, enquanto os

Estados Unidos apresentam regulamentações fragmentadas e descentralizadas (Saidani et al., 2019). De forma complementar, o México avança na institucionalização de uma cultura de baixo carbono por meio de legislações climáticas e energéticas (Garcia; Ferat, 2017).

Políticas fiscais e instrumentos econômicos também desempenham papel relevante. O imposto sobre aterros no Reino Unido e taxas de coleta em países como EUA, Áustria e França demonstram eficácia na redução de resíduos e estímulo à reutilização (Fletcher, Hooper; Dunk, 2018; Mizrachi; Tal, 2022).

No âmbito europeu, destaca-se um conjunto abrangente de diretrizes e estratégias integradas, incluindo a Diretiva-Quadro de Resíduos, o Plano de Ação para a Economia Circular (CEAP) e regulamentações específicas para consumo, baterias e ecodesign (Pinyol; Pansera; Hartley, 2023; Kalimo; Mateo, 2025). Essas iniciativas evidenciam um modelo sistêmico e coordenado de implementação da EC.

No Brasil, observa-se uma evolução recente com a proposição da Política Nacional de Economia Circular (PNEC) e a consolidação de instrumentos como a PNRS, a ENEC e programas regionais de simbiose industrial (Silva; Battistelle; Bezerra, 2026; Faria et al., 2023). De modo semelhante, a Indonésia apresenta um conjunto diversificado de normas que integram responsabilidade corporativa, gestão de resíduos e social, indicando uma abordagem multidimensional da EC (Sunaryo, 2025).

Por fim, destaca-se que países como Polônia e blocos como a União Europeia vêm estabelecendo metas claras até 2030, alinhadas ao Pacto Ecológico Europeu e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, reforçando a importância de metas mensuráveis e governança integrada (Zabek, 2024; Hartley et al., 2023).

Em síntese, os resultados indicam que, embora haja avanços significativos na implementação de políticas de economia circular em diferentes contextos, persistem desafios relacionados à harmonização regulatória, integração entre setores e efetividade na implementação, especialmente em países em desenvolvimento.

5. Conclusões

A Economia Circular emergiu no início do século XXI como uma nova forma de organização dos sistemas produtivos, com o objetivo de estimular fluxos de trocas de materiais e energia através de cadeias cíclicas e fechadas de produção (Ghisellini; Cialani; Ulgiati, 2016; Ellen Macarthur Foundation, 2017). Nesse contexto, o presente estudo teve como objetivo principal levantar legislações e políticas públicas recentemente desenvolvidas e implementadas que auxiliam na adoção de práticas relacionadas à EC em diferentes países.

Por meio de uma revisão estruturada da literatura recente, foram analisados 25 artigos publicados nos últimos cinco anos, cujas análises permitiram o levantamento de diversas normas e políticas públicas de países desenvolvidos e em desenvolvimento (Quadro 1).O quadro mostra como legislação e políticas que apoiam a EC são desenvolvidas de forma heterogênea em diversos países.. Também foi observada a proeminência da legislação chinesa para incentivo de adoção de ações relacionadas à ecoparques industriais, bem como uma maior robustez para as Diretivas e políticas públicas implementadas na União Europeia em comparação com o contexto brasileiro. Embora as legislações em ambos os casos tenham conteúdos semelhantes, no Brasil as ações de estímulo à EC apresentam uma eficácia menor que a europeia.

O uso de um determinado conjunto de termos de pesquisa em apenas um banco de dados de artigos representa uma das limitações deste estudo. As particularidades de cada país, bem como o nível de compliance com as legislações em seus respectivos contextos também não foram avaliados para todos os países considerados.

Sugestões para futuras pesquisas incluem a ampliação do número e escopo dos termos de pesquisa, a análise dos impactos das normas e políticas públicas apresentadas para os níveis intra e interorganizacionais da EC, e também explorar com maior profundidade como as diferenças culturais, políticas e econômicas de diferentes países afetam a proposição, adoção e compliance de normas e políticas públicas relacionadas à EC em diferentes contextos.

Referências

ALBERICH, J. P.; PANSERA, M.; HARTLEY, S. Understanding the EU's circular economy policies through futures of circularity. *Journal of Cleaner Production*, v. 385, p. 135723, 2023. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135723.

ALVES, M.; MARIANO, E. Climate justice and human development: a systematic literature review. *Journal of Cleaner Production*, v. 202, p. 360–375, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.091.

BHATIA, R.; WERNHAM, A. Integrating human health into environmental impact assessment: an unrealized opportunity for environmental health and justice. *Environmental Health Perspectives*, v. 116, n. 8, p. 991–1000, 2008. DOI: https://doi.org/10.1289/ehp.11132.

BIERNASKI, I.; SILVA, C. Main variables of Brazilian public policies on biomass use and energy. *Brazilian Archives of Biology and Technology*, v. 61, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-4324-smart-2018000310.

CHEN, T.-L. et al. Implementation of green chemistry principles in circular economy system towards sustainable development goals: challenges and perspectives. *Science of the Total Environment*, v. 716, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.136998.

CUI, T.; ZHANG, J. Bibliometric and review of the research on circular economy through the evolution of Chinese public policy. *Scientometrics*, v. 116, p. 1013–1037, 2018. DOI: https://doi.org/10.1007/s11192-018-2782-y.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. The origins of EPA. 2020. Disponível em: https://www.epa.gov/history/origins-epa. Acesso em: 2 maio 2026.

FARIA, E. et al. Brazilian circular economy pilot project: integrating local stakeholders' perception and social context in industrial symbiosis analyses. *Sustainability*, v. 15, n. 4, p. 3395, 2023. DOI: https://doi.org/10.3390/su15043395.

FLETCHER, C.; HOOPER, P.; DUNK, R. Unintended consequences of secondary legislation: a case study of the UK landfill tax (qualifying fines) order 2015. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 138, p. 160–171, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.07.011.

GHISELLINI, P.; CIALANI, C.; ULGIATI, S. A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, v. 114, p. 11–32, 2016. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007.

GOVINDAN, K.; HASANAGIC, M. A systematic review on drivers, barriers, and practices towards circular economy: a supply chain perspective. *International Journal of Production Research*, v. 56, p. 278–311, 2018. DOI: https://doi.org/10.1080/00207543.2017.1402141.

GUTBERLET, J. et al. Waste picker organizations and their contribution to the circular economy: two case studies from a Global South perspective. *Resources*, v. 6, n. 4, p. 52, 2017. DOI: https://doi.org/10.3390/resources6040052.

HADEN, S.; OYLER, J.; HUMPHREYS, J. Historical, practical, and theoretical perspectives on green management. *Management Decision*, v. 47, n. 7, p. 1041–1055, 2009. DOI: https://doi.org/10.1108/00251740910978287.

HARTEY, K.; VAN SANTEN, R.; KIRCHHERR, J. Policies for transitioning towards a circular economy: expectations from the European Union (EU). *Resources, Conservation and Recycling*, v. 155, p. 104634, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104634.

HARTLEY, K. et al. A policy framework for the circular economy: lessons from the EU. *Journal of Cleaner Production*, v. 412, p. 137176, 2023. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137176.

HARZING, A.-W.; ALAKANGAS, S. Google Scholar, Scopus and the Web of Science: a longitudinal and crossdisciplinary comparison. *Scientometrics*, v. 106, n. 2, p. 787–804, 2016. DOI: https://doi.org/10.1007/s11192-015-1798-9.

HILLARY, R. *Environmental management systems and cleaner production*. Chichester: John Wiley & Sons, 1997. DOI: https://doi.org/10.1002/(sici)1099-0925(1998110)5:3<146::aid-ema90>3.0.co;2-o.

JABBOUR, A.; JABBOUR, C. *Gestão ambiental nas organizações: fundamentos e tendências*. São Paulo: Atlas, 2013.

KALIMO, H.; MATEO, E. A two-directional coherence framework for the environment-trade nexus: a case study on 'circular' recycled content requirements and the technical barriers to trade agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 34, n. 1, p. 35–48, 2025. DOI: https://doi.org/10.1111/reel.12610.

LIMA, T. B.; RAMOS, H. R.; DE MEIRA, C. M. Trabalho decente para quem? O que revela as condições socioeconômicas dos catadores sobre a implementação do ODS 8. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 15, 2026. DOI: https://doi.org/10.5585/2026.29104.

MÁRQUEZ, A.; RUTKOWSKI, E. Waste management drivers towards a circular economy in the global south – the Colombian case. *Waste Management*, v. 110, p. 53–65, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.wasman.2020.05.016.

MARWICK, A. The cultural revolution of the long sixties: voices of reaction, protest, and permeation. *International History Review*, v. 27, n. 4, p. 780–806, 2005. DOI: https://doi.org/10.1080/07075332.2005.9641080.

NYLÉN, E.-J. A.; SALMINEN, J. How does the circular economy discourse affect policy-making? *Resources, Conservation and Recycling*, v. 149, p. 532–540, 2019. DOI: https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.06.029.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resoluções adotadas sobre os relatórios do segundo comitê. 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. 2012.

PELEG MIZRACHI, M.; TAL, A. Regulation for promoting sustainable, fair and circular fashion. *Sustainability*, v. 14, n. 1, p. 502, 2022. DOI: https://doi.org/10.3390/su14010502.

PITKÄNEN, K. et al. What can be learned from practical cases of green economy? *Journal of Cleaner Production*, v. 139, p. 666–676, 2016. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.08.071.

POTT, C.; ESTRELA, C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 271–283, 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890021.

ROSS, V. et al. Reflexive EU environmental law: exploring divergence in the French and German transposition of the single-use plastics directive. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 33, n. 3, p. 577–591, 2024. DOI: https://doi.org/10.1111/reel.12564.

SAIDANI, M. et al. Management of the end-of-life of light and heavy vehicles in the U.S. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, v. 21, n. 6, p. 1449–1461, 2019. DOI: https://doi.org/10.1007/s10163-019-00897-3.

SARKIS, J.; ZHU, Q.; LAI, K. An organizational theoretic review of green supply chain management literature. *International Journal of Production Economics*, v. 130, n. 1, p. 1–15, 2011. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2010.11.010.

SILVA, C. da. Proposal of a dynamic model to evaluate public policies for the circular economy. *Waste Management*, v. 78, p. 456–466, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.06.007.

SILVA, N. A. S. da; BATTISTELLE, R. A. G.; BEZERRA, B. S. Barriers to the commercialization of construction and demolition waste in Brazil. *Sustainability*, v. 18, n. 3, p. 1387, 2026. DOI: https://doi.org/10.3390/su18031387.

SUNARYO, S. et al. Regulatory frameworks to integrate corporate social responsibility with circular economy principles. *Hasanuddin Law Review*, p. 236–253, 2025. DOI: https://doi.org/10.20956/halrev.v11i2.6135.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. 1987.

WEN, Z. et al. Approaches and policies for promoting industrial park recycling transformation. *Journal of Cleaner Production*, v. 172, p. 1370–1380, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.10.202.

YU, F.; HAN, F.; CUI, Z. Evolution of industrial symbiosis in an eco-industrial park in China. *Journal of Cleaner Production*, v. 87, p. 339–347, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.10.058.

ZEBEK, E. Legal provisions for the facilitation of the transition to a circular economy in the Polish legal system. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, v. 19, p. 329, 2024. DOI: https://doi.org/10.21029/jael.2024.36.329.

ZHANG, Y.; KHASKHELI, M. B. The role of digital technologies in advancing sustainable economic development. *Sustainability*, v. 17, n. 19, p. 8666, 2025. DOI: https://doi.org/10.3390/su17198666.

ZHU, J. et al. Efforts for a circular economy in China: a comprehensive review of policies. *Journal of Industrial Ecology*, v. 23, n. 1, p. 110–118, 2019. DOI: https://doi.org/10.1111/jiec.12754.

THE INSUFFICIENCY OF THE GENEVA CONVENTION IN THE FACE OF CLIMATE-INDUCED FORCED DISPLACEMENT: CHALLLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE LEGAL RECOGNITION OF CLIMATE REFUGEES

Gabriela Carr Furlan[1]

Mackenzie Presbyterian University

Laura Fioroni Concon[2]

State University of Londrina (UEL)

Marcelo Rodrigues da Silva Torricelli[3]

University of Castille

DOI: https://doi.org/10.62140/GFLCMT599461833

Summary: 1. Introduction; 2. The Escalation of Climate-Induced Displacement as a Global Legal Challenge; 3. The 1951 Refugee Convention: Structural Limits of a Persecution-Based Framework; 4. The Protection Gap: Legal Invisibility and the Limits of Refugee Status; 5. Final Considerations;

Abstract: Over the years, it has been possible to observe a significant increase in human migration due to extreme environmental events, which became one of the biggest challenges of Contemporary International Law. Although the current legal provisions, as set out in the 1951 Geneva Convention (The Refugee Convention) and its 1967 Protocol relating to the status of refugees, are grounded in a framework of state-based persecutions targeting individuals for reasons such as race, religion, nationality, political opinion, or membership in

[1] Bachelor's degree in Law at University Presbyterian Mackenzie. Post-graduate in Labor Law at Presbyterian University Mackenzie. Lawyer. E-mail: gabrielacarrfurlan@gmail.com

[2] Bachelor's degree in Law at University Presbyterian Mackenzie. Post-graduate in Human Rights at University of Coimbra. Post-graduate in Business Law at State Univeristy of Londrina (UEL)Lawyer. E-mail: laurafioroni@uol.com.br

[3] PhD Candidate in Law at FADISP. Master's Degree in Criminal Law from Universidad de Castilla – La Mancha. LL.M in Civil Law from USP-FDRP. Master's Degree in Diffuse and Collective Rights from UNIMEP (CAPES scholarship). Specialist in Economic Criminal Law from PUC-MG. Specialist in Digital Law from UERJ. Undergraduate Professor at the Law and Business Schools of PUC-Campinas. Permanent member of the panel of reviewers for the IBCCRIM Bulletin. Member of the Institute of Sanctioning Administrative Law (IDASAN). Lawyer. E-mail: marcelordsadv@gmail.com

a particular social group. As could be seen, they do not encompass environmental phenomena, namely sea-level rise or desertification, thereby generating a situation of legal invisibility for the affected populations. Taking into account this work's objective, which is to analyze the inadequacy of the persecution criterion when confronted with the current international legal framework for the protection of refugees in the face of climate-induced forced displacement, the study seeks to investigate the extent to which the traditional refugee concept within the international protection system proves to be limited in the face of new dynamics of human mobility associated with climate change. Through a qualitative and bibliographical approach, the research examines the limitations of the international refugee protection regime and discusses possible legal pathways for recognizing and protecting climate-displaced persons. The study argues that the traditional interpretation of refugee law is insufficient to address contemporary environmental migration flows and highlights the need for normative development within International Law, whether through reinterpretation of existing instruments or the creation of new legal mechanisms capable of ensuring effective protection for individuals forced to migrate due to climate change.
Keywords: Climate refugees; Forced migration; Climate change; International refugee law; Geneva Convention.

1. INTRODUCTION

The modern scenario is characterized by a growing frequency and intensity of environmental disasters, which has fueled an alarming global crisis: the forced displacement of populations. Although human mobility due to ecological factors is not a new phenomenon, the scale of the current climate crisis exposes a significant gap in the international legal system, which still struggles to keep pace with these environmental changes. As Norman Myers (1995) explains: "Environmental refugees are a new phenomenon. They are people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with the associated problems of population pressures and profound poverty.

The core of the legal debate focuses on the insufficiency of the main instrument for the protection of refugees: the 1951 Geneva Convention. Under this traditional legal framework, protection is granted based strictly on persecution related to race, religion, nationality, or political opinion. Nevertheless, this system does not include environmental factors as grounds for protection, creating a mismatch between the classic legal definition and the modern reality of climate-driven migration.

As James Hathaway points out in *The Rights of Refugees under International Law*: "The refugee definition is not a general remedy for all forms of human rights malaise. It was designed to address a very specific type of state-citizen breakdown: persecution. It was never

intended to provide a solution for those fleeing the broader, impersonal forces of environmental or economic collapse."

In this regard, individuals displaced due to climate-related challenges often find themselves in a state of "legal invisibility". Because they are not legally recognized as refugees, they lack specific international protection mechanisms and are often excluded from fundamental human rights safeguards. Reinforcing this gap, McAdam (2012) states that: "International law does not currently recognize 'environmental factors' as a basis for refugee status. As a result, those displaced by climate change often find themselves in a 'legal vacuum', falling through the cracks of existing international protection frameworks."

Taking this into account, the present work seeks to answer a crucial question: is the traditional refugee definition still adequate for today's reality?. Therefore, the goal of this study is to analyze the challenges regarding the legal recognition of "climate refugees" and discuss perspectives for overcoming the limitations of the Geneva Convention in the face of climate-induced forced displacement.

2. THE ESCALATION OF CLIMATE-INDUCED DISPLACEMENT AS A GLOBAL LEGAL CHALLANGE

This theme in analysis is undoubtedly of utmost importance as a result of an unprecedented global transformation. Climate-related disasters are becoming more frequent and severe, directly affecting the human population and altering the nature of forced displacement. As Alexander Betts (2013) notes, the international system still ignores the emerging issues that impact human survival, failing to respond properly to the ever-changing circumstances that cause people to leave their homes in search of safety and protection:

> *"The international refugee regime is built on the assumption of a 'failed state' in terms of political will, but it is silent on 'environmental failure' where the state may have the will but lacks the capacity to protect its citizens from the elements." (BETTS, 2013, p. 22).*

Consequently, forced displacement is no longer only driven by war or persecution, but increasingly by environmental factors. However, international legal systems have not

kept pace, resulting in a critical gap between the reality on the ground and protection under the law.

The significance here is the transition from isolated cases to a mass phenomenon that the current system is not prepared to face. In this context, Norman Myers was one of the first to highlight the scope of displacement caused by climate change, arguing that 'climate change will cause a mass displacement of people on a scale never seen before,' as humanity moves 'from a world where people flee individual persecution to a world where entire populations are forced to move because their environment can no longer sustain human life' (Myers, *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*)."

His work has therefore never been more relevant, particularly in the present context, as the world increasingly confronts this issue—largely due to the lack of adequate regulation, which has failed to keep pace with unfolding developments and will be addressed in the following sections

3. THE 1951 REFUGEE CONVENTION: STRUCTURAL LIMITS OF A PERSCUTION-BASED FRAMEWORK

The 1951 Refugee Convention, in its Article 1(A)(2), defines a refugee as a person who has a well-founded fear of being persecuted on the grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion. It is essential to examine the international refugee protection regime in order to comprehend this legal gap, as it is a central focus of the analysis. As will be demonstrated, this legal framework was designed for a different category of refugees, and its definition is largely irrelevant to people displaced by climate change.

The legal definition of a refugee is set out in the 1951 Refugee Convention (as amended by the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees). The official wording adopted by the United Nations and the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) is as follows:

> *"Article 1 (A)(2): [The term refugee shall apply to any person who] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail*

> *himself of the protection of that country [...]" (UNHCR, 1951/1967). UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR).* ***Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees****. Geneva: UNHCR Communications and Public Information Service, 1951/1967. Disponível em: https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html. Acesso em: 29 abr. 2026.*

This is a restrictive definition which, in conditioning refugee status on proof of human persecution, ignores the more powerful force of environmental events, thereby relegating climate victims to a category of legal non-existence.

When the definition says "Well-founded fear of being persecuted," The requirement of "persecution" implies a persecuting agent with the intentional intent to cause harm, which is not the case with climate-related issues. Besides it, there is "For reasons of", the link of causality is limited to a closed list which makes no mention of climate-related problems, and also "Unwilling to avail himself of the protection" , the Convention presumes that the State of origin has refused protection, in the cases of natural disasters, the government may want to take care of its citizens, they just might not be able to.

Jane McAdam (2012) reinforces that this structure is inevitably a barrier in the current circumstances:

> *"The 1951 Convention was not designed to address the plight of people displaced by environmental degradation or climate change. Its focus on 'persecution' by a human agent [...] makes it fundamentally ill-suited to capture the reality of those fleeing the impacts of a warming world." (McADAM, 2012, p. 45).*

4. THE PROTECTION GAP: LEGAL INVISIBILITY AND THE LIMITS OF REFUGEE STATUS

This restriction creates a considerable legal gap. Those displaced by climate-related events do not fall under the traditional definition of a refugee. Consequently, they are not legally recognized by international refugee law and do not benefit from its protection mechanisms. This leads to what we may describe as a state of legal invisibility.

This situation can be described as legal invisibility. According to Roger Zetter (2011), this exclusion is often a strategy used by the state to exert control: he discusses that resistance to expanding the 1951 Refugee Convention is not merely legal in origin; however, it is fundamentally political, since states deliberately maintain a narrow definition of "refugee" to preserve a gap in protection and limit their obligations.

It is clear that the 1951 Convention is not merely a matter of terminology, but rather a concrete barrier to the survival of climate-affected populations. Filgueira and Corradini (2024) assert that the current regime suffers from a "legal gap," which points to the need for updates and corrections. The discrepancy becomes clear when we align the reality of displaced persons with the strict Geneva definition, as Goodwin-Gill (1996) observes:

> "Despite advances in the international protection of refugees, these treaties and conventions show that there is a legal gap in offering protection to those who are forced to move for environmental reasons." (GOODWIN-GILL, 1996 *apud* FILGUEIRA; CORRADINI, 2024, p. 196).

Thus, "legal invisibility" occurs because the international system insists on using binary categories that do not include climate-displaced persons. Meanwhile, the solution could be found in a reinterpretation of the principle of non-refoulement. From this perspective, the forced return of people to destroyed regions would not merely constitute a migration issue, as it would be a direct violation of fundamental rights, since:

> "[...] environmental degradation and climate change can severely compromise living conditions in countries of origin, and the return of these populations constitutes as a violation of the right to life and dignity." (IPPOLITO, 2024 *apud* FILGUEIRA; CORRADINI, 2024, p. 197).

Consequently, according to current legal analysis, the humanitarian obligations to protect must remain in force, even though the 1951 text makes no mention of them. Environmental collapse must be understood as a situation of risk comparable to political persecution, such that the principle of non-refoulement must be applied to prevent a State from contributing to a systemic violation of the right to a dignified existence.

5. FINAL CONSIDERATIONS

The present study demonstrates that the traditional international refugee protection regime, structured upon the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, is increasingly inadequate in addressing contemporary forms of forced displacement driven by climate change. The Convention's reliance on the concept of persecution, inherently linked to the human agency and intentional harm, reveals a structural limitation when confronted with environmental phenomena that are diffuse, collective, and non-intentional in nature.

As climate change intensifies, the scale and complexity of human mobility patterns evolve beyonde the original scope envisioned by the drafters of the Convention. The emergence of climate-induced displacement exposes normative gap within International Law, wherein affected individuals are neither fully protected under refugee law nor adequately safeguarded by existing human rights frameworks. This gap results in what has been described throughout this study as a condition of legal invisibility, leaving millions without a clear legal status or enforceable rights at the international level.

In light of this scenario, maintaining a rigid and literal interpretation of the refugee definition proves increasingly unsustainable. The study highlights that the challenge is not merely semantic, but fundamentally normative and institutional. International Law must adapt to ensure it's continued relevance in the face of global transformations. This may be achieved through different, yet complementary, legal pathways.

To begin with, a progressive reinterpretation of existing norms, particularly, principle of non-refoulment, offers an immediate and pragmatic response. By recognizing that returning individuals to environments where their fundamental rights to life, dignity, and subsistence are severely threatened constitutes a violation of international obligations, States may extend protection without the need for formal amendments to the Convention.

Moreover, the development of new legal instruments specifically addressing climate-induced displacement should be seriously considered. Wheter through a

dedicated international treaty, soft law mechanisms, or regional agreements, the creation of tailored frameworks would allow for a more precise and effective response to the unique characteristics of environmental migration.

Finally, it is essential to acknowledge that resistance to expanding protection is not solely legal, but deeply political. As identified in the literature, States often maintain restrictive interpretations in order to limit obligations. Therefore, any meaningful advancement in this field will require not only legal innovation, but also political will and international cooperation.

In conclusion, the recognition of climate-displaced persons as subjects of international protection is no longer a theoretical debate, but an urgent necessity. The persistence of the current legal gap undermines the credibility and effectiveness of International Law in safeguarding human dignity. Addressing this challenge demands a shift from a static, state-centered model of protection to a more dynamic, human-centered approach, capable of responding to the realities of a changing climate.

REFERENCES

BETTS, Alexander. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

GOODWIN-GILL, Guy S. *The Refugee in International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KÄLIN, Walter. Conceptualising Climate-Induced Displacement. In: MCADAM, Jane (ed.). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

MCADAM, Jane. *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MYERS, Norman. *Environmental Refugees: An Emerging Global Crisis*. Washington, D.C.: Climate Institute, 1995.

UNITED NATIONS. *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations Treaty Series, v. 189, p. 137, 1951. Disponível em: https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR, 1951/1967. Disponível em: https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Guidance on Responding to the Needs of People Displaced Across Borders in the Context of Climate Change and Disasters*. Geneva: UNHCR, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Adoption of the Paris Agreement*. Paris: United Nations, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/. Acesso em: 29 abr. 2026.

ZETTER, Roger. *Protecting Environmentally Displaced People: Developing the Capacity of Legal and Normative Frameworks*. Oxford: Refugee Studies Centre, 2011.

DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL E FRUSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL NO PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL: REORGANIZAÇÕES PATRIMONIAIS E OS LIMITES DA ELUSÃO

Asset Dissipation and Frustration of Tax Enforcement in International Tax Planning: Asset Reorganizations and the Limits of Tax Avoidance

Grazieli Tagliamento Clemente[1]

Universidade Lusófona

Fábio da Silva Veiga[2]

Universidade Lusófona

Lilian de Oliveira Machado[3]

Universidade Lusófona e Universidade Portucalense - Infante D. Henrique

DOI: https://doi.org/10.62140/GCFVLM908431915

Sumário: 1. Introdução; 2. A Dialética do Planejamento Tributário: Da Elisão Lícita aos Limites da Elusão Fiscal; 3. Reorganizações Patrimoniais Internacionais e a Ocultação de Ativos; 4. Lei 14.754/2023 e a Resposta Normativa Brasileira: Offshores, Trusts e a Persistência das Lacunas Executivas; 5. A Natureza Satisfativa da Execução Fiscal, os Instrumentos de Responsabilização Patrimonial e os Óbices à Recuperação do Crédito Público; 5.1. Instrumentos de responsabilização patrimonial: articulação sistêmica; 6. Considerações Finais.

Resumo: A intensificação da globalização financeira e a crescente sofisticação das estruturas de planejamento tributário internacional ampliaram significativamente os desafios enfrentados pelas administrações fiscais na tutela do crédito tributário e na efetividade da execução fiscal. Nesse contexto, observa-se a utilização recorrente de reorganizações

[1] Mestranda pela Universidade Lusófona do Porto. E-mail: tagliamentoadv@outlook.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0006-0250-9152.

[2] Professor pela Universidade Lusófona do Porto. E-mail: fabio.veiga@ulusofona.pt. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9986-7813.

[3] Mestranda pela Universidade Portucalense - Infante D. Henriqu. E-mail: machado.liliaan@gmail.com, Link ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0532-5547.

patrimoniais internacionais por meio de holdings estrangeiras, trusts, empresas offshore, estruturas fiduciárias complexas e, mais recentemente, criptoativos, frequentemente empregados não apenas como instrumentos legítimos de gestão patrimonial e sucessória, mas também como mecanismos voltados à ocultação de bens, à dilapidação patrimonial e à frustração da cobrança da dívida ativa. O problema central da pesquisa consiste em delimitar os limites jurídicos entre a elisão fiscal lícita, expressão legítima da autonomia privada e da liberdade de organização econômica do contribuinte, e a elusão fiscal, caracterizada pelo abuso de forma, pela ausência de propósito negocial relevante e pela utilização artificial de estruturas patrimoniais destinadas à dissimulação patrimonial. A execução fiscal possui natureza eminentemente satisfativa, fundada na expropriação patrimonial e na efetividade da constrição de bens aptos à satisfação do crédito público, o que torna particularmente grave a utilização dessas estruturas para inviabilizar a tutela executiva estatal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com base na análise da legislação tributária e processual, da doutrina especializada e dos referenciais teóricos sobre planejamento tributário, execução fiscal e cooperação fiscal internacional. Conclui-se que o enfrentamento da dilapidação patrimonial transnacional exige o fortalecimento contínuo dos mecanismos de transparência patrimonial, o aperfeiçoamento da cooperação fiscal internacional e a evolução dos instrumentos processuais de responsabilização patrimonial, sem afastar a necessária preservação da segurança jurídica e da legalidade tributária.

Palavras-chave: planejamento tributário; elusão fiscal; execução fiscal; dilapidação patrimonial; cooperação fiscal internacional.

Abstract: The intensification of financial globalization and the growing sophistication of international tax planning structures have significantly expanded the challenges faced by tax administrations in protecting tax credits and ensuring the effectiveness of tax enforcement. In this context, the recurrent use of international asset reorganizations through foreign holdings, trusts, offshore companies, complex fiduciary structures, and, more recently, crypto-assets, has become increasingly relevant, not only as legitimate instruments of wealth management and succession planning, but also as mechanisms aimed at asset concealment, patrimonial dilution, and the obstruction of tax debt collection. The central issue of this research is to define the legal boundaries between lawful tax avoidance, understood as a legitimate expression of private autonomy and economic freedom, and abusive tax avoidance, characterized by abuse of legal form, lack of relevant business purpose, and the artificial use of patrimonial structures intended for asset concealment. Tax enforcement proceedings have an essentially satisfactive nature, grounded in asset expropriation and the effective seizure of property capable of satisfying public credit, which makes the use of such structures particularly harmful to state enforcement. This study adopts a qualitative and legal-dogmatic approach, based on the analysis of tax and procedural legislation, specialized doctrine, and theoretical references on tax planning, tax enforcement, and international tax cooperation. It concludes that combating transnational asset dissipation requires the continuous strengthening of asset transparency mechanisms, the improvement of international tax cooperation, and the development of procedural instruments for patrimonial liability, while preserving legal certainty and the principle of tax legality.

Keywords: tax planning; tax avoidance; tax enforcement; asset dissipation; international tax cooperation.

1. INTRODUÇÃO

A dinâmica das relações econômicas contemporâneas, marcada pela intensificação da globalização financeira, pela mobilidade internacional de capitais e pela crescente sofisticação dos instrumentos de reorganização patrimonial, tem produzido profundas repercussões no campo da tributação e da tutela executiva do crédito público. A expansão das estruturas transnacionais de gestão patrimonial, associada à facilidade de circulação de ativos entre múltiplas jurisdições, alterou significativamente o modo como contribuintes organizam seus negócios, seus investimentos e a própria preservação de seu patrimônio.

Nesse cenário, o planejamento tributário internacional assume posição de centralidade. A utilização de holdings estrangeiras, trusts, empresas offshore e criptoativos passou a integrar estratégias patrimoniais destinadas tanto à legítima racionalização da carga tributária quanto à blindagem patrimonial e à frustração da exigibilidade de obrigações fiscais. A dificuldade reside precisamente na delimitação entre o exercício legítimo da autonomia privada e a instrumentalização abusiva dessas estruturas como mecanismo de ocultação de bens e frustração da execução fiscal.

A doutrina reconhece que o contribuinte possui liberdade para organizar seus negócios da forma menos onerosa do ponto de vista tributário, desde que utilize meios lícitos e respeite os limites impostos pelo ordenamento. O problema jurídico surge justamente na identificação da fronteira entre a elisão fiscal legítima e as formas abusivas de elusão e evasão fiscal. A elisão representa manifestação legítima da liberdade de conformação negocial, ocorrendo antes da incidência do fato gerador. A evasão situa-se no campo da ilicitude. Entre ambas, a literatura contemporânea identifica a elusão fiscal como categoria intermediária e particularmente complexa, marcada pela utilização de estruturas formalmente válidas, mas desprovidas de substância econômica autônoma e voltadas à dissimulação patrimonial e à frustração da satisfação do crédito tributário.

Essa problemática adquire especial relevância quando observada sob a perspectiva da execução fiscal. A execução fundada em certidão de dívida ativa possui natureza eminentemente satisfativa, orientada à expropriação patrimonial e à efetiva recuperação do crédito público. Quando reorganizações patrimoniais artificiais são utilizadas para deslocar ativos para jurisdições opacas, pulverizar titularidades ou ocultar a disponibilidade econômica real, a tutela executiva estatal sofre severa limitação, comprometendo não apenas a arrecadação, mas a própria isonomia fiscal e a segurança jurídica.

A presente pesquisa insere-se exatamente nessa tensão entre liberdade de organização econômica e efetividade da tutela executiva do Estado. O problema central consiste em identificar quando estruturas patrimoniais aparentemente lícitas configuram expedientes de dilapidação patrimonial incompatíveis com a boa-fé objetiva e com a função satisfativa da execução fiscal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, fundamentada na análise da legislação tributária e processual e na doutrina especializada.

O Estado contemporâneo depara-se com um problema estrutural de assimetria informacional: enquanto o contribuinte conhece a composição real e a localização efetiva de seu patrimônio, o Fisco dispõe apenas das informações formalmente declaradas e das que consegue obter via instrumentos de investigação – frequentemente insuficientes diante da sofisticação das estruturas transnacionais. Reduzir essa assimetria é o objetivo central dos instrumentos de transparência fiscal internacional, cuja efetividade depende, por sua vez, da articulação com os mecanismos processuais de responsabilização patrimonial.

Para tanto, o artigo desenvolve-se em seis seções. Após esta introdução, o item 2 examina a trilogia conceitual elisão-elusão-evasão e os instrumentos internacionais de combate ao planejamento tributário agressivo. O item 3 analisa os principais mecanismos de reorganização patrimonial internacional. O item 4 examina a Lei 14.754/2023. O item 5 investiga a natureza satisfativa da execução fiscal e os instrumentos processuais de responsabilização patrimonial. E o item 6 apresenta as considerações finais.

2. A DIALÉTICA DO PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO: DA ELISÃO LÍCITA AOS LIMITES DA ELUSÃO FISCAL

A análise pressupõe a distinção rigorosa entre elisão fiscal, evasão fiscal e elusão fiscal – categorias que produzem consequências jurídicas profundamente distintas. A elisão representa o exercício legítimo da autonomia privada: o contribuinte estrutura suas atividades de forma menos onerosa tributariamente, por meios admitidos e anteriores ao fato gerador, sem violação à legalidade. A evasão situa-se no polo oposto – conduta ilícita caracterizada pela simulação absoluta, fraude documental ou sonegação, com sanção administrativa e penal.

Entre esses dois extremos encontra-se a elusão fiscal, fenômeno juridicamente mais complexo. O contribuinte elusivo opera com instrumentos formalmente válidos – a pessoa jurídica é regular, os atos societários observam as formalidades legais. O problema não reside

na forma, mas na causa econômica do negócio jurídico: a estrutura carece de substância econômica autônoma e revela finalidade predominantemente dissimulatória, especialmente quando orientada à ocultação patrimonial ou à frustração da satisfação do crédito público. O vício não é formal, mas funcional.

Nesse contexto, assume especial relevância o Projeto BEPS da OCDE, concebido como resposta internacional ao fenômeno da erosão da base tributária. Como destacam Paulsen e Ferreira Neto, o Projeto BEPS propõe a mudança do paradigma dos sistemas tributários nacionais, substituindo a lógica de competição entre nações por um modelo cooperativo de transparência internacional, em que a mera regularidade formal da estrutura societária não é suficiente para afastar o controle fiscal quando ausente substância econômica independente[4].

É precisamente nesse ambiente que se consolida o Principal Purpose Test (PPT), que autoriza a recusa de benefícios convencionais quando um dos propósitos principais da operação for a obtenção indevida de vantagem tributária – lógica que se aproxima da cláusula geral antielisiva do art. 116, parágrafo único, do CTN, introduzida pela LC 104/2001[5]. Essa norma autoriza a desconsideração de atos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador, mas permanece, vinte e quatro anos após sua promulgação, sem regulamentação procedimental específica.

Essa lacuna regulatória produz insegurança jurídica assimétrica. A Diretiva ATAD 1 (2016/1164/UE) exige que os Estados-Membros da União Europeia desconsiderem montagens não genuínas, definidas como aquelas não instituídas por razões comerciais válidas que reflitam a realidade econômica. A simulação relativa – em que há negócio aparente lícito recobrindo a finalidade real de esvaziamento patrimonial – é a hipótese típica das reorganizações elusivas internacionais. O Brasil carece de procedimento administrativo claro para operacionalizar sua norma equivalente, beneficiando estruturalmente o contribuinte elusivo em detrimento da efetividade da tutela executiva.

Leandro Paulsen aduz que a evolução do sistema tributário internacional demonstra uma transição de um modelo de competição entre Estados para um novo paradigma de cooperação e transparência, em que o intercâmbio de informações se torna instrumento

[4] PAULSEN, Leandro; FERREIRA NETO, Arthur M. Lei de repatriação. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 1479.
[5] BRASIL. Lei Complementar n.º 104, de 10 jan. 2001. Acrescenta o parágrafo único ao art. 116 do CTN.

central de combate à evasão e à elusão abusiva[6]. Nesse cenário, a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária, promulgada pelo Decreto n.º 8.842/2016, representa importante mecanismo de cooperação internacional, permitindo a troca de informações fiscais e a colaboração para medidas cautelares e cobrança de créditos em âmbito transnacional[7].

O Common Reporting Standard (CRS) da OCDE e o Country-by-Country Reporting (CbCR), incorporados ao direito brasileiro pelas INs RFB 1.571/2015 e 1.681/2016, representam avanços concretos na transparência fiscal global. É necessário, porém, precisar seu alcance: são mecanismos de natureza informacional – aprimoram a capacidade de localização do patrimônio, mas não constringem, não bloqueiam, não repatriam bens. A distância entre identificar onde o patrimônio se encontra e conseguir executá-lo permanece, em muitos casos, estruturalmente intransponível pelos instrumentos processuais disponíveis.

A simulação também se apresenta como categoria central nesse debate. A distinção entre simulação absoluta – que produz nulidade – e simulação relativa – que permite a desconsideração e a tributação do negócio subjacente – é operativamente relevante: nas reorganizações patrimoniais internacionais, a hipótese típica é a simulação relativa, em que há negócio aparente lícito recobrindo a finalidade real de esvaziamento patrimonial. A elusão fiscal qualificada, quando associada à reorganização patrimonial sem substância econômica independente, deixa de representar mero exercício de autonomia privada para assumir natureza de abuso juridicamente desconsiderável.

3. REORGANIZAÇÕES PATRIMONIAIS INTERNACIONAIS E A OCULTAÇÃO DE ATIVOS

A internacionalização das relações econômicas e a crescente mobilidade do capital transformaram os mecanismos de proteção patrimonial. Holdings estrangeiras, trusts, fundações privadas internacionais e criptoativos assumem protagonismo não apenas como instrumentos legítimos de gestão patrimonial, mas também como potenciais mecanismos de ocultação de bens quando utilizados com finalidade dissimulatória. O planejamento tributário internacional, em sua dimensão legítima, constitui expressão natural da liberdade

[6] PAULSEN, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 1482.
[7] BRASIL. Decreto n.º 8.842, de 29 ago. 2016. Promulga a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária.

de iniciativa econômica[8]. Contudo, a mesma arquitetura jurídica que permite a legítima racionalização fiscal pode ser instrumentalizada para frustrar a satisfação do crédito tributário.

As holdings estrangeiras tornam-se problemáticas quando utilizadas exclusivamente para afastar a titularidade formal dos bens do devedor tributário mediante interposição societária sem substância econômica real. Os trusts apresentam opacidade estrutural que dificulta a identificação do beneficiário econômico efetivo: o settlor transfere formalmente os ativos ao trustee em jurisdição estrangeira, mas mantém o controle econômico por meio de cartas de desejos ou poderes reservados – dissociação que impõe obstáculos relevantes à responsabilização patrimonial. As empresas offshore, quando associadas à ausência de atividade econômica substancial e à mera circulação artificial de ativos, revelam forte potencial de utilização abusiva.

Os criptoativos ampliam a complexidade do problema: a descentralização, a pseudoanonimidade e a circulação global instantânea criam ambiente favorável à ocultação patrimonial. A utilização de mixing services e carteiras não rastreáveis impõe dificuldades inéditas à constrição de ativos[9]. A relevância jurídica não está no instrumento utilizado, mas na finalidade concreta da reorganização: a mera existência de uma holding, de um trust ou de ativos digitais não autoriza presunção de fraude. A dogmática tributária exige a demonstração de artificialidade estrutural, ausência de propósito negocial autônomo e desvio funcional da forma jurídica.

O problema das estruturas em cascata merece atenção especial. Grupos econômicos frequentemente interpõem três, quatro ou mais camadas societárias entre o controlador econômico real e os ativos. Essa fragmentação deliberada da cadeia de propriedade dificulta a identificação do beneficiário efetivo por autoridades fiscais e cria obstáculos processuais ao redirecionamento da execução, pois cada camada societária pode invocar autonomia jurídica própria para resistir à desconsideração. A resposta judicial tem sido a aplicação extensiva da teoria do grupo econômico para fins de responsabilização patrimonial, mas sua

[8] CARDOSO, Henrique Ribeiro; BRITTO NETO, José Gomes de; SANTANA, Laís Souza de Carvalho. International Tax Planning and Its Reflexes on Modern Market Economies. Revista Jurídica, v. 04, n. 66, Curitiba, 2021.

[9] BECHARA, Fábio Ramazzini; BELLIZIA, Matheus Morelli Sindona. Lavagem de criptoativos pela ótica da hipótese investigativa. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 2025.

operacionalização continua dependendo de investigação casuística intensiva, sem parâmetros normativos claros.

Como destaca Heleno Taveira Torres, a liberdade de escolha das formas jurídicas privadas não pode ser exercida de modo a subverter os critérios legais de incidência nem a frustrar os instrumentos de cobrança do crédito público[10]. O fortalecimento dos mecanismos de identificação de beneficiários efetivos constitui resposta institucional indispensável ao problema da ocultação patrimonial transnacional. Sem a identificação do real controlador econômico por trás das camadas societárias, a execução fiscal tende a permanecer restrita ao patrimônio formalmente localizado em território nacional, frequentemente insuficiente para a satisfação do crédito público. Como ressalta Melo, o intercâmbio de informações representa, diante da economia globalizada, o único meio eficaz de combater a erosão financeira dos sistemas fiscais soberanos[11].

4. LEI 14.754/2023 E A RESPOSTA NORMATIVA BRASILEIRA: OFFSHORES, TRUSTS E A PERSISTÊNCIA DAS LACUNAS EXECUTIVAS

A edição da Lei 14.754, de 12 de dezembro de 2023, representou marco normativo significativo ao disciplinar, pela primeira vez, a tributação de entidades controladas no exterior e de trusts constituídos em jurisdições estrangeiras por residentes fiscais brasileiros. No tocante às offshores, estabeleceu a tributação anual dos lucros apurados, ainda que não distribuídos, à alíquota de 15%, com possibilidade de compensação do imposto pago no exterior. O critério de controle adotado – participação direta ou indireta superior a 50% do capital ou direito a voto, ou poder de nomear a maioria dos administradores – buscou alcançar estruturas de beneficiário efetivo brasileiro independentemente da titularidade formal registrada.

No tocante aos trusts, a legislação optou pela ficção de transparência patrimonial: os bens objeto do trust são tratados como pertencentes ao settlor enquanto vivo, e ao beneficiário a partir do falecimento do disponente ou da distribuição. Essa escolha produz consequência sistemática ainda insuficientemente explorada pela doutrina: se os bens são tratados como pertencentes ao residente fiscal brasileiro, eles integram o patrimônio

[10] TORRES, Heleno Taveira. Direito tributário e direito privado: autonomia privada, simulação, elusão tributária. São Paulo: RT, 2003.
[11] MELO, Luciana Grassano. Intercâmbio de informação contra a fraude e evasão fiscais. Revista Jurídica, v. 02, n. 47, Curitiba, 2017.

responsável pelo crédito tributário. Combinada com a presunção absoluta de fraude à execução do art. 185 do CTN nas alienações realizadas após a inscrição em dívida ativa, essa ficção permite sustentar que a transferência de bens ao trust após o nascimento do crédito tributário configura hipótese de fraude à execução desconsiderável – independentemente da validade jurídica do trust à luz do direito estrangeiro aplicável.

Do ponto de vista dogmático, a ficção de transparência patrimonial da Lei 14.754/2023 consolida a irrelevância da transferência formal ao trustee para fins de responsabilização tributária. Isso significa que o contribuinte que constitui um trust discricionário em jurisdição estrangeira após o surgimento do crédito tributário não apenas está sujeito à tributação dos rendimentos gerados pelos bens, mas também não pode invocar a separação patrimonial do trust para afastar a responsabilidade patrimonial na execução fiscal, ao menos enquanto mantiver a condição de settlor vivo.

É necessário, contudo, precisar os limites dessa construção. A Lei 14.754/2023 atua primariamente no plano da incidência tributária. Ela não cria, por si só, mecanismos processuais de constrição sobre bens localizados no exterior. A constrição efetiva sobre bens custodiados por trustee em jurisdição estrangeira continua dependendo dos instrumentos de cooperação jurídica internacional. Igualmente, a IN RFB 2.180/2024 avançou na identificação de ativos digitais mantidos por exchanges reguladas, sem alcançar criptoativos em carteiras não custodiais, cujo rastreamento permanece dependente de ferramentas de análise de blockchain ainda não integradas ao arsenal ordinário das administrações fiscais. A lacuna que persiste é de natureza executiva: o Fisco pode agora constituir o crédito, mas a constrição efetiva continua subordinada à cooperação do Estado onde os bens se encontram – assimetria que o desenvolvimento legislativo vindouro precisará endereçar.

5. A NATUREZA SATISFATIVA DA EXECUÇÃO FISCAL, OS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO PATRIMONIAL E OS ÓBICES À RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO

A execução fiscal possui natureza eminentemente satisfativa, fundada na expropriação de bens aptos à realização concreta da obrigação tributária. A Certidão de Dívida Ativa, dotada de presunção de liquidez, certeza e exigibilidade, confere ao crédito público posição processual privilegiada, autorizando a constrição patrimonial

independentemente de prévia fase cognitiva judicial ampla[12]. A efetividade da execução depende, porém, da possibilidade concreta de localização e constrição de patrimônio útil – e é exatamente essa pressuposição que as reorganizações patrimoniais abusivas buscam sistematicamente desfazer.

Quando o patrimônio do devedor é deslocado para estruturas opacas ou artificialmente desvinculado de sua disponibilidade econômica real, a execução transforma-se em procedimento formalmente íntegro, mas materialmente frustrado. Bianchini e Maciel destacam que as execuções fiscais têm se mostrado ineficazes em razão da dificuldade de localização e restrição de bens, comprometendo não apenas a arrecadação, mas a própria legitimidade do sistema tributário[13]. A frustração executiva rompe a isonomia concorrencial: contribuintes que suportam regularmente a carga tributária convivem com agentes que utilizam a opacidade patrimonial como instrumento de vantagem competitiva indevida.

A doutrina processual tributária observa que o modelo brasileiro de execução fiscal foi estruturado para uma realidade econômica em que os ativos do devedor se encontravam predominantemente em território nacional. A globalização financeira e a digitalização dos ativos tornaram esse modelo progressivamente obsoleto no plano operacional. Os mecanismos de bloqueio de contas, indisponibilidade de imóveis e penhora de ativos financeiros continuam válidos e relevantes, mas operam sobre uma fração cada vez menor do patrimônio efetivo dos contribuintes de maior capacidade contributiva – exatamente aqueles com acesso e incentivo para utilizar estruturas patrimoniais internacionalizadas.

Entre os principais óbices à efetividade executiva destaca-se a dissociação entre titularidade formal e disponibilidade econômica real, exigindo a superação do modelo estritamente formal de responsabilização patrimonial. Outro obstáculo relevante é a limitação territorial da jurisdição executiva: sem mecanismos eficazes de cooperação transnacional, a execução permanece restrita ao patrimônio localizável internamente. Como ressalta Melo, diante da economia globalizada, a obtenção de informações via cooperação internacional constitui o único meio eficaz de combate à erosão financeira dos sistemas fiscais[14].

A natureza satisfativa da execução fiscal exige, portanto, equilíbrio entre efetividade e garantismo. O processo executivo não pode ser reduzido a formalidade inócua diante da

[12] Cf. art. 3.º da Lei n.º 6.830/1980 c/c art. 204 do CTN.
[13] BIANCHINI, Samuel Augusto; MACIEL, Lucas Pires. A (des)necessária desjudicialização da execução fiscal. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025.
[14] MELO, Luciana Grassano. Op. cit.

ocultação patrimonial sofisticada, mas tampouco pode converter-se em instrumento de responsabilização presumida sem demonstração concreta de abuso. A verdadeira resposta ao problema da dilapidação patrimonial está no aperfeiçoamento institucional da capacidade de identificar a realidade econômica subjacente às estruturas patrimoniais formalmente construídas.

5.1. Instrumentos de responsabilização patrimonial: articulação sistêmica

A efetividade da execução fiscal frente à dilapidação patrimonial internacional depende da articulação sistêmica dos instrumentos de responsabilização disponíveis. O art. 185 do CTN estabelece presunção absoluta de fraude à execução nas alienações realizadas após a inscrição do crédito em dívida ativa, dispensando a demonstração do consilium fraudis e tornando irrelevante a boa-fé do adquirente. Sustenta-se que essa presunção deve ser interpretada extensivamente para alcançar transferências para estruturas internacionais – holdings offshore, trusts e fundações privadas —, porquanto a dissipação patrimonial nessas hipóteses produz os mesmos efeitos econômicos da alienação direta, com a agravante da dificuldade de reversão.

O art. 185-A do CTN autoriza a indisponibilidade universal de bens do devedor que não paga nem apresenta bens à penhora, operacionalizada pelos sistemas SISBAJUD, RENAJUD e CNIB – de alcance estritamente territorial. Os arts. 133 e 135 do CTN fundamentam a responsabilidade tributária de terceiros – administradores que atuam com excesso de poderes ou em violação à lei —, e a Súmula 435 do STJ consolida o redirecionamento da execução ao sócio gerente na dissolução irregular. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica (arts. 133-137 do CPC de 2015 c/c art. 50 do CC), aplicável subsidiariamente à execução fiscal, permite superar a separação patrimonial quando configurados abuso de personalidade jurídica ou confusão patrimonial – instrumento especialmente relevante quando a holding offshore opera sem substância econômica como mero veículo de titularidade formal.

O art. 792, parágrafo primeiro, do Código de Processo Civil de 2015 também merece referência sistemática: ao estabelecer que a fraude à execução pressupõe anotação da pendência na matrícula do bem, o legislador criou mecanismo de publicidade que protege terceiros adquirentes de boa-fé. Esse regime, porém, não se aplica integralmente às transferências para estruturas internacionais, que frequentemente não passam por registros

públicos nacionais. Torna-se imprescindível, nessas hipóteses, a aplicação da presunção absoluta do art. 185 do CTN como norma especial derrogatória do regime geral do CPC.

A efetividade coordenada desses instrumentos exige capacidade de investigação patrimonial que supere o modelo de penhora declarada pelo executado. A reconstrução da verdade econômica por trás de cadeias societárias internacionais demanda cruzamento das informações obtidas via CRS e CbCR com análise de estruturas societárias no exterior e ferramentas de rastreamento de blockchain. A cooperação fiscal internacional torna-se, assim, condição estrutural de efetividade executiva – e não mero instrumento complementar. O combate à frustração executiva não pode, todavia, justificar a flexibilização irrestrita das garantias fundamentais do contribuinte.

6. CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido neste artigo permite enunciar com precisão a tese central: a dilapidação patrimonial instrumentalizada – identificável pela conjugação do surgimento ou iminência do crédito tributário, da reorganização patrimonial com interposição de estruturas internacionais desprovidas de substância econômica própria e da ausência de propósito negocial autônomo – configura elusão fiscal qualificada. O ordenamento dispõe de fundamento material para sua desconsideração, com base na cláusula geral antielisiva do art. 116, parágrafo único, do CTN, e de instrumentos processuais para o alcance do patrimônio subjacente, especialmente por meio da presunção de fraude à execução do art. 185 do CTN e do incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

A contribuição específica deste trabalho reside em três dimensões. Primeira: a demonstração de que a ficção de transparência patrimonial adotada pela Lei 14.754/2023 para trusts produz consequência sistemática ainda não explorada – os bens atribuídos ao settlor pela ficção legal integram o patrimônio responsável pelo crédito tributário e ficam sujeitos à presunção de fraude à execução quando a transferência ao trust ocorrer após a inscrição em dívida ativa. Segunda: a identificação do hiato entre a transparência fiscal internacional – aprimorada pelo CRS, pelo CbCR e pela Lei 14.754/2023 – e a efetividade executiva transnacional, que permanece dependente de tratados bilaterais de cobertura geográfica insuficiente. Terceira: a sistematização dos instrumentos de responsabilização patrimonial – arts. 185, 185-A, 133 e 135 do CTN; art. 50 do CC; Súmula 435 do STJ; arts. 133-137 do CPC – como rede integrada cuja efetividade demanda interpretação teleológica apta a alcançar estruturas internacionais com finalidade dissimulativa comprovada.

O avanço dos instrumentos de transparência fiscal internacional representa mudança qualitativa no cenário de informação disponível às autoridades fiscais brasileiras. Mas a conversão dessas informações em efetiva recuperação do crédito tributário depende da capacidade institucional de utilizar esses dados em procedimentos de investigação patrimonial, na instrução de incidentes de desconsideração da personalidade jurídica e na formulação de pedidos de cooperação jurídica internacional suficientemente fundamentados para superar os filtros de admissibilidade das jurisdições destinatárias. Essa capacidade institucional – simultaneamente técnica, jurídica e operacional – ainda não está plenamente desenvolvida na administração tributária brasileira.

No plano das insuficiências normativas, confirma-se que a principal anomalia estrutural do ordenamento brasileiro é a ausência de regulamentação procedimental da cláusula geral antielisiva do art. 116, parágrafo único, do CTN, vinte e quatro anos após sua introdução pela LC 104/2001. A regulamentação desse dispositivo é condição normativa – e não apenas conveniência administrativa – para que o ordenamento brasileiro alcance padrão de efetividade antielisiva compatível com seus compromissos internacionais e com a sua própria cláusula constitucional de isonomia tributária.

Conclui-se que a proteção do crédito tributário exige a construção de um modelo de responsabilização patrimonial tecnicamente qualificado, capaz de reconstruir a verdade econômica subjacente às formas jurídicas utilizadas, sem sacrifício da segurança jurídica nem presunção generalizada de fraude. O enfrentamento estrutural do fenômeno exige a integração sistêmica de três camadas normativas que, no direito brasileiro, ainda operam de forma fragmentada: os instrumentos de transparência patrimonial internacional, de alcance limitado ao plano informacional; a cláusula geral antielisiva interna, cuja regulamentação procedimental é condição de operabilidade efetiva; e os instrumentos processuais de responsabilização, que demandam interpretação teleológica para alcançar a realidade econômica subjacente. O desafio contemporâneo é assegurar que a sofisticação das estruturas de planejamento internacional não supere, de forma permanente, a capacidade de resposta do sistema de tutela do crédito público – condição sine qua non de higidez e isonomia do próprio sistema fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BISCAIA, Nádia Rubia; TREVISAN, Rosaldo. A assistência internacional mútua em matéria tributária e o Brasil: aportes teóricos. *Revista Fórum de Direito Tributário*, n. 96, 2018.

BECHARA, Fábio Ramazzini; BELLIZIA, Matheus Morelli Sindona. Lavagem de criptoativos pela ótica da hipótese investigativa. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 2025.

BIANCHINI, Samuel Augusto; MACIEL, Lucas Pires. A (des)necessária desjudicialização da execução fiscal. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025.

BISCAIA, Nádia Rubia; TREVISAN, Rosaldo. A assistência internacional mútua em matéria tributária e o Brasil. Revista Fórum de Direito Tributário, n. 96, 2018.

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

BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n.º 5.172, de 25 out. 1966.

BRASIL. Lei Complementar n.º 104, de 10 jan. 2001. Altera o Código Tributário Nacional.

BRASIL. Decreto n.º 8.842, de 29 ago. 2016. Promulga a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária.

BRASIL. Lei n.º 14.754, de 12 dez. 2023. Tributação de aplicações financeiras, entidades controladas e trusts no exterior.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n.º 2.180, de 11 mar. 2024. Operações com ativos virtuais.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; BRITTO NETO, José Gomes de; SANTANA, Laís Souza de Carvalho. International Tax Planning and Its Reflexes on Modern Market Economies. Revista Jurídica, v. 04, n. 66, Curitiba, 2021.

MELO, Luciana Grassano. Intercâmbio de informação contra a fraude e evasão fiscais. Revista Jurídica, v. 02, n. 47, Curitiba, 2017.

OCDE. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD Publishing, 2013.

OCDE. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters: The CRS. 2. ed. Paris: OECD Publishing, 2017.

PAULSEN, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

PAULSEN, Leandro; FERREIRA NETO, Arthur M. Lei de repatriação. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ROCHA, Sergio André. Apontamentos sobre a troca de informações nas convenções para evitar a dupla tributação da renda. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 181, 2010.

ROSEMBUJ, Tulio. El fraude de ley, la simulación y el abuso de las formas en el derecho tributario. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 1999.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula n.º 435, de 14 abr. 2010.

TORRES, Heleno Taveira. Direito tributário e direito privado: autonomia privada, simulação, elusão tributária. São Paulo: RT, 2003.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho (ATAD 1), de 12 jul. 2016.

VOGEL, Klaus. Klaus Vogel on Double Taxation Conventions. 4. ed. Kluwer Law International, 2015.

A 'FAILING FIRM DEFENSE' COMO MECANISMO DE DEFESA EM CASOS DE AQUISIÇÃO DE ATIVOS DE EMPRESAS EM CRISE UM ESTUDO COMPARADO SOB O ENFOQUE DO DIREITO LUSO-BRASILEIRO

"The 'Failing Firm Defense' as a Defense Mechanism in Cases Involving the Acquisition of Assets from Distressed Companies: A Comparative Study from the Perspective of Luso-Brazilian Law."

Grazieli Tagliamento Clemente[1]

Universidade Lusófona

Fábio da Silva Veiga[2]

Universidade Lusófona

Samuel Henrique Silva Favorito Brandão[3]

Universidade Lusófona

DOI: https://doi.org/10.62140/GCFVSB430849036

Sumário: 1. Introdução; 2. O Instituto da Recuperação Judicial no Brasil e do Processo Especial de Revitalização em Portugal; 3. Direito Concorrencial no Brasil e em Portugal; 4. Os chamados atos de concentração de mercado; 5 A Teoria da Failing Firm Defense; 6. Considerações finais.

Resumo: O presente artigo analisa a compatibilidade da teoria da *Failing Firm Defense* com os institutos da Recuperação Judicial no Brasil e do Processo Especial de Revitalização (PER) em Portugal, sob a perspectiva do Direito da Concorrência e do Direito Empresarial comparado. Parte-se da premissa de que a alienação de ativos de empresas em crise, embora constitua importante mecanismo de soerguimento empresarial, pode também configurar ato de concentração econômica sujeito ao controle concorrencial exercido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no Brasil, e pela Autoridade da Concorrência

[1] Mestranda pela Universidade Lusófona do Porto. E-mail: tagliamentoadv@outlook.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0006-0250-9152

[2] Professor pela Universidade Lusófona do Porto. E-mail: fabio.veiga@ulusofona.pt. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9986-7813.

[3] Mestrando pela Universidade Lusófona do Porto. E-mail: samuel_h_brandao@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5509-0513.

(AdC), em Portugal. Examina-se a *Failing Firm Defense* como mecanismo excepcional capaz de justificar a aprovação de operações potencialmente anticoncorrenciais quando demonstrado que a falência da empresa e a retirada definitiva de seus ativos do mercado causariam prejuízo econômico mais gravoso. A pesquisa adota metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica, análise legislativa e exame de precedentes administrativos relevantes. Conclui-se que a teoria constitui importante instrumento de compatibilização entre preservação da empresa, eficiência econômica e tutela da concorrência, especialmente em cenários de crise empresarial e reestruturação de mercado.

Palavras-chave: Failing firm defense; Direito concorrencial; Recuperação judicial; Processo Especial de Revitalização; atos de concentração.

Abstract: This article analyzes the compatibility of the *Failing Firm Defense* theory with the legal institutes of Judicial Recovery in Brazil and the Special Revitalization Process (PER) in Portugal, from the perspective of Competition Law and Comparative Business Law. It is based on the premise that the sale of assets by financially distressed companies, although representing an important mechanism for corporate restructuring, may also constitute an act of economic concentration subject to antitrust control by the Administrative Council for Economic Defense (CADE) in Brazil and by the Portuguese Competition Authority (AdC) in Portugal. The study examines the *Failing Firm Defense* as an exceptional mechanism capable of justifying the approval of potentially anticompetitive transactions when the company's bankruptcy and the permanent withdrawal of its assets from the market would cause greater economic harm. The research adopts a deductive methodology with a qualitative approach, based on bibliographical review, legislative analysis, and the examination of relevant administrative precedents. It is concluded that this theory constitutes an important instrument for reconciling business preservation, economic efficiency, and the protection of competition, especially in scenarios of corporate crisis and market restructuring.

Keywords: Failing Firm Defense; Competition Law; Judicial Recovery; Special Revitalization Process; merger control;

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, verifica-se que diante das instabilidades políticas e econômicas que o mundo perpassa, Brasil e Portugal desenvolveram institutos jurídicos bastante específicos para lidar com empresas em situação de dificuldade financeira, isso tudo, objetivando a reestruturação e a preservação das atividades empresariais. No Brasil, a Lei n. 11.101/2005, de 09 de fevereiro, instituiu a Recuperação Judicial, e em Portugal, o Código de Insolvência e Recuperação de Empresas (Dec-Lei n. 53/2004), abarca o denominado Processo Especial de Revitalização (PER), sendo que tais instrumentos são indispensáveis na atualidade para o reajuste financeiro das empresas.

Simultaneamente aos mecanismos recuperacionais supramencionados, tem-se o Direito da Concorrência como um ramo de notória importância para a manutenção de um mercado saudável e competitivo. 'In terra brasilis', o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é o órgão administrativo competente para a tutela da concorrência, ao passo que em Portugal essa atribuição recai na denominada Autoridade da Concorrência (AdC). Registra-se, que os dois órgãos acompanham os atos de concentração de mercado que podem alterar consideravelmente a estrutura econômica relativa à concorrência. No Brasil, a Lei n. 12.529/2011, de 30 de novembro, é a norma que cuida das questões pertinentes à concorrência, e em Portugal essa situação é cuidada pela Lei n. 19/2012, de 8 de maio.

Nessa conjuntura, advém a teoria da 'failing firm defense', de matriz norte americana, a qual abarca em sua gênese a ideia de que, quando, na hipótese de os critérios habituais de análise antitruste, um ato de concentração econômica não tem sua aprovação recomendada, ou tem alguma restrição sugerida, a situação de crise da empresa objeto da operação pode permitir certa maleabilidade em tais critérios antitruste, de modo que a operação seja autorizada[4].

O presente trabalho, propõe-se, sem qualquer pretensão de se esgotar o tema, analisar a relação entre os institutos da Recuperação Judicial e do Processo Especial de Revitalização frente a tutela da concorrência no Brasil e em Portugal, com ênfase na teoria da 'failing firm defense'. Por meio de uma análise comparativa, será examinado a gênese e a repercussão da 'failing firm defense' nos ordenamentos jurídicos luso-brasileiros, assim como a sua compatibilidade com os instrumentos de reestruturação empresarial supramencionados.

Ademais, busca-se facilitar a compreensão de como o direito brasileiro e português objetivam equilibrar a proteção da livre concorrência, conjuntamente com a necessidade de se manter as empresas saudáveis no mercado, evitando, por conseguinte, sua falência.

Adota-se metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica, análise legislativa comparada e exame de precedentes administrativos e jurisprudenciais relevantes.

[4] CRUZ, André Santa. Manual de Direito Empresarial: Volume Único. 13. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

2. O INSTITUTO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL E DO PROCESSO ESPECIAL DE REVITALIZAÇÃO EM PORTUGAL

A superação da crise econômico-financeira da empresa constitui uma das principais preocupações do Direito Empresarial contemporâneo, especialmente diante da crescente complexidade das relações de mercado e da função estrutural que a atividade empresarial exerce na ordem econômica. A empresa deixou de ser compreendida apenas como instrumento de produção de riqueza privada, passando a ser reconhecida como centro de circulação de bens, geração de empregos, arrecadação tributária e estabilidade social, razão pela qual sua preservação passou a assumir relevância jurídica e constitucional.

Nesse cenário, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu, por meio da Lei n.º 11.101/2005, o regime da Recuperação Judicial, concebido como mecanismo voltado à superação da crise econômico-financeira do devedor e à preservação da empresa viável. Inspirado em parte no sistema norte-americano do *Chapter 11 Bankruptcy Code*, o modelo brasileiro afastou a antiga lógica meramente liquidatória da concordata e passou a privilegiar a reestruturação empresarial, reconhecendo a importância da manutenção da atividade produtiva e da função social da empresa.

Nos termos do artigo 47 da Lei n.º 11.101/2005, a recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, permitindo a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Trata-se de verdadeira concretização do princípio da preservação da empresa, considerado pela doutrina como o eixo central do sistema recuperacional brasileiro[5].

Conforme destaca Tomazette, a preservação da empresa não representa proteção abstrata ao empresário, mas sim tutela da atividade economicamente útil e socialmente relevante, razão pela qual somente se justifica quando houver viabilidade concreta de recuperação[6]. Nessa mesma linha, Costa observa que a reestruturação empresarial transcende

[5] TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Empresarial: Falência e Recuperação de Empresas*. Vol. 3. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
[6] Idem.

o simples equilíbrio entre credor e devedor, assumindo papel de política econômica voltado à proteção da coletividade e da eficiência produtiva[7].

Para dar efetividade a esse princípio, o artigo 50 da Lei n.º 11.101/2005 estabelece um rol exemplificativo de meios de recuperação judicial, dentre os quais se destacam a concessão de prazos e condições especiais para pagamento das obrigações vencidas ou vincendas, a reorganização societária, a substituição de administradores, a constituição de sociedade de credores, a emissão de valores mobiliários e, especialmente, a venda parcial de bens da empresa.

Nesse particular, merece especial atenção o inciso XI do referido dispositivo, que autoriza expressamente a alienação parcial de ativos como instrumento de reestruturação empresarial. A venda de ativos pode representar importante mecanismo de geração imediata de liquidez, permitindo que a empresa obtenha recursos financeiros para reorganizar sua atividade, reduzir passivos e preservar sua continuidade operacional. Como observa André Santa Cruz, muitas vezes a alienação de ativos imobilizados revela-se solução mais eficiente do que sua manutenção improdutiva, possibilitando a reinjeção de capital no fluxo operacional da empresa[8].

Em perspectiva semelhante, o sistema português desenvolveu, no âmbito do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), o denominado Processo Especial de Revitalização (PER), introduzido pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, como mecanismo destinado a empresas que, embora em situação econômica difícil ou insolvência iminente, ainda apresentem viabilidade de recuperação.

Segundo Menezes Leitão, o PER representa um instrumento preventivo de insolvência, voltado à negociação entre devedor e credores com o objetivo de alcançar acordo capaz de permitir a revitalização empresarial antes da consolidação do estado falimentar[9].

3. DIREITO CONCORRENCIAL NO BRASIL E EM PORTUGAL

[7] COSTA, Daniel Carnio. *Regimes de recuperação extrajudicial e judicial no Brasil: avanços conquistados e expectativas de inovações legislativas*. Fundação Getulio Vargas, 2022.
[8] CRUZ, André Santa. *Manual de Direito Empresarial: Volume Único*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.
[9] LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. *Direito da Insolvência*. 11. ed. Coimbra: Almedina, 2023.

A compreensão da teoria da *Failing Firm Defense* exige, necessariamente, a análise prévia da estrutura normativa da tutela da concorrência nos ordenamentos brasileiro e português, uma vez que é justamente no âmbito do controle concorrencial que surge a tensão entre a preservação da empresa em crise e a repressão à concentração excessiva de poder econômico.

Embora Brasil e Portugal possuam trajetórias históricas distintas na formação de seus sistemas antitruste, ambos reconhecem a livre concorrência como valor estruturante da ordem econômica e como instrumento essencial para a promoção do bem-estar coletivo, da eficiência econômica e da justiça distributiva. A defesa da concorrência não possui como finalidade impedir o crescimento empresarial ou a formação legítima de poder econômico, mas sim reprimir o abuso desse poder quando utilizado para eliminar concorrentes, dominar mercados ou restringir artificialmente a liberdade econômica[10].

No Brasil, o fundamento constitucional do Direito da Concorrência encontra-se nos artigos 170 e 173 da Constituição da República de 1988. O artigo 170 estabelece a livre iniciativa e a livre concorrência como princípios estruturantes da ordem econômica nacional, enquanto o artigo 173, §4º, determina que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros[11].

Dessa forma, o constituinte reconheceu que a liberdade econômica não se confunde com ausência absoluta de intervenção estatal, exigindo mecanismos jurídicos capazes de impedir distorções concorrenciais que comprometam o funcionamento saudável do mercado. A atuação estatal não se dirige contra o poder econômico em si, mas contra o seu exercício abusivo, especialmente quando utilizado para restringir artificialmente a concorrência.

No plano infraconstitucional, a principal disciplina do sistema antitruste brasileiro encontra-se na Lei n.º 12.529/2011, responsável por estruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e reorganizar a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal incumbida da prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

---

[10] COSTA, Adalberto. *O novo regime jurídico da concorrência*. Porto: Vida Econômica, 2014.
[11] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A legislação antitruste brasileira não torna ilícita a mera existência de poder econômico ou mesmo a posição dominante no mercado. Como observa Maria Tereza Leopardi Mello, o objetivo da lei não é proibir monopólios naturais ou vantagens competitivas obtidas por eficiência empresarial legítima, mas controlar a forma pela qual esse poder é adquirido e exercido, reprimindo apenas seu uso abusivo[12].

Conforme destacam Matias e Mendes, o Direito Concorrencial promove a tutela de três interesses fundamentais: o interesse dos consumidores, o interesse dos concorrentes e o interesse institucional da própria ordem concorrencial, entendido como a preservação de um mercado funcionalmente livre e eficiente[13]. A proteção da concorrência, portanto, não se limita à defesa de agentes econômicos individualmente considerados, mas busca assegurar o adequado funcionamento da estrutura de mercado.

Em Portugal, a concorrência também ocupa posição central na estrutura constitucional da ordem econômica. A Constituição da República Portuguesa de 1976, em seu artigo 81.º, alínea f), estabelece como incumbência prioritária do Estado assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, garantindo a equilibrada concorrência entre as empresas, combatendo as formas de organização monopolista e reprimindo os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral[14].

Essa previsão demonstra que a defesa da concorrência, no sistema português, não se limita à lógica privada das relações empresariais, mas integra diretamente a própria política econômica constitucional do Estado, funcionando como instrumento de proteção da liberdade econômica e da eficiência alocativa.

Além disso, o modelo português sofreu forte influência do Direito da União Europeia, especialmente em razão da integração de Portugal ao espaço econômico comunitário. A harmonização com o direito concorrencial europeu exigiu a adaptação da legislação interna aos princípios estruturantes da política concorrencial da União Europeia, sobretudo no que se refere ao controle de concentrações econômicas, repressão a cartéis e abuso de posição dominante[15].

---

[12] MELLO, Maria Tereza Leopardi. apud CUIABANO, Suelen Márcia. *Introdução à defesa da concorrência: experiências do Brasil, Portugal, Angola e Moçambique*. Curitiba: Juruá, 2023.
[13] MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama. *Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense*. Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.
[14] PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976.
[15] CUIABANO, Suelen Márcia. *Introdução à defesa da concorrência: experiências do Brasil, Portugal, Angola e Moçambique*. Curitiba: Juruá, 2023.

No plano infraconstitucional, o principal diploma atualmente vigente é a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o regime jurídico da concorrência em Portugal e consolidou o sistema antitruste nacional. A referida legislação disciplina práticas restritivas da concorrência, abuso de posição dominante, controlo de operações de concentração e reforça a atuação institucional da Autoridade da Concorrência (AdC), órgão responsável pela fiscalização e aplicação do regime concorrencial português.

Segundo Cuiabano, a legislação de 2012 também fortaleceu a estrutura processual do sistema concorrencial, instituindo Tribunal de competência especializada para apreciação dos recursos das decisões proferidas pela AdC e regulamentando mecanismos de clemência e leniência aplicáveis às infrações concorrenciais, especialmente em casos de cartéis[16].

Na prática, observa-se que tanto o sistema brasileiro quanto o português compartilham a mesma finalidade essencial: preservar a liberdade concorrencial e impedir práticas que comprometam a eficiência do mercado e o bem-estar coletivo. Ambos reconhecem que a concorrência não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento de promoção da ordem econômica saudável e da justiça distributiva.

Essa convergência torna-se especialmente relevante quando se analisam empresas em crise financeira submetidas à recuperação judicial ou ao Processo Especial de Revitalização. Nesses casos, o controle concorrencial não pode ser realizado de forma puramente abstrata ou formalista, devendo considerar também os efeitos concretos da eventual retirada da empresa do mercado.

É justamente nesse espaço de ponderação entre preservação da concorrência e preservação da atividade econômica que se insere a teoria da *Failing Firm Defense*, permitindo que, em situações excepcionais, a análise antitruste reconheça que a falência empresarial pode representar dano concorrencial superior ao próprio ato de concentração.

Assim, compreender a estrutura da tutela concorrencial no Brasil e em Portugal mostra-se indispensável para a adequada análise comparada da aplicação dessa teoria e para a harmonização entre Direito Concorrencial e Direito Recuperacional.

[16] CUIABANO, Suelen Márcia. *Introdução à defesa da concorrência: experiências do Brasil, Portugal, Angola e Moçambique.* Curitiba: Juruá, 2023.

4. OS CHAMADOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO DE MERCADO

A análise da *Failing Firm Defense* exige a compreensão prévia dos atos de concentração econômica, pois é precisamente nesse ponto que se estabelece a principal tensão entre o Direito da Concorrência e os mecanismos de recuperação empresarial. A alienação de ativos de empresas em crise — instrumento frequentemente utilizado tanto na recuperação judicial brasileira quanto no Processo Especial de Revitalização português — pode configurar operação de concentração econômica sujeita ao controle antitruste, especialmente quando produz impacto relevante sobre a estrutura concorrencial do mercado.

Os atos de concentração correspondem às operações capazes de modificar de forma significativa a dinâmica concorrencial, seja pela fusão entre empresas, incorporação, aquisição de controle societário ou pela aquisição de ativos relevantes. Segundo Paula Forgioni, trata-se do aumento do poder econômico de um ou mais agentes de mercado, cuja relevância jurídica não decorre apenas da forma negocial utilizada, mas principalmente de seus efeitos concretos sobre a concorrência[17].

A doutrina tradicionalmente classifica essas operações em concentrações horizontais, verticais e conglomeradas. As horizontais ocorrem entre empresas que atuam no mesmo mercado relevante e, por isso, costumam apresentar maior sensibilidade concorrencial. As verticais envolvem empresas situadas em diferentes etapas da cadeia produtiva, enquanto as conglomeradas dizem respeito a agentes econômicos que atuam em setores distintos e buscam expansão ou diversificação empresarial[18].

No Brasil, os atos de concentração são disciplinados principalmente pelos artigos 88 a 91 da Lei n.º 12.529/2011. O artigo 88 estabelece critérios econômicos de faturamento para a obrigatoriedade de submissão prévia da operação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), enquanto o artigo 90 define as hipóteses materiais que caracterizam o ato de concentração, incluindo expressamente a aquisição de ativos tangíveis ou intangíveis.

Em Portugal, a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, adota lógica semelhante ao prever, em seu artigo 36.º, que há operação de concentração quando ocorre mudança duradoura de controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas. A legislação portuguesa

---

[17] FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
[18] MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama. *Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense*. Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.

privilegia a análise material da operação, considerando seus efeitos estruturais sobre o mercado e não apenas sua forma jurídica[19].

Em ambos os sistemas, o objetivo do controle concorrencial não é impedir o crescimento empresarial ou a reorganização legítima do mercado, mas evitar operações capazes de eliminar substancialmente a concorrência, criar ou fortalecer posições dominantes ou gerar prejuízos relevantes aos consumidores e à eficiência econômica.

Todavia, o Direito Concorrencial contemporâneo não parte da premissa de que toda concentração deve ser necessariamente proibida. Tanto a legislação brasileira quanto a portuguesa admitem a possibilidade de aprovação de determinadas operações quando demonstrado que os benefícios econômicos e estruturais superam os riscos concorrenciais envolvidos.

É justamente nesse cenário que surge a problemática central do presente trabalho. A alienação de ativos de empresas submetidas à recuperação judicial ou ao PER, embora constitua instrumento legítimo de reestruturação financeira e preservação empresarial, pode simultaneamente representar ato de concentração econômica. A venda de estabelecimentos, unidades produtivas ou ativos estratégicos pode fortalecer significativamente a posição de concorrentes já relevantes no mercado.

Assim, aquilo que, sob a ótica recuperacional, representa mecanismo de preservação da empresa e manutenção da atividade produtiva, pode, sob a ótica concorrencial, ser interpretado como potencial ameaça à livre concorrência. Surge, então, a necessidade de ponderação entre dois valores igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico: a preservação da empresa e a tutela da concorrência.

A eventual falência da empresa e a retirada definitiva de seus ativos do mercado também produzem efeitos concorrenciais relevantes, muitas vezes mais gravosos do que a própria concentração econômica resultante da operação. Em determinadas hipóteses, impedir a alienação de ativos não significa preservar a concorrência, mas apenas permitir uma concentração indireta decorrente da própria extinção da atividade empresarial.

É justamente nesse espaço de excepcionalidade que se insere a teoria da *Failing Firm Defense*, permitindo que determinadas operações potencialmente anticoncorrenciais sejam

[19] PORTUGAL. Lei n.º 19/2012, de 8 de maio. Regime jurídico da concorrência. Art. 36.º.

admitidas quando a alternativa concreta — a falência empresarial — se revela economicamente mais prejudicial ao mercado e à coletividade.

Dessa forma, a compreensão dos atos de concentração mostra-se indispensável para demonstrar que o Direito Concorrencial e o Direito Recuperacional não devem ser interpretados de forma isolada, mas sim de maneira sistemática e funcional, permitindo soluções juridicamente adequadas e economicamente racionais.

5. A TEORIA DA *FAILING FIRM DEFENSE*

Conforme já analisado, os atos de concentração econômica submetem-se ao controle concorrencial sempre que houver potencial de eliminação substancial da concorrência, criação ou fortalecimento de posição dominante ou dominação relevante do mercado de bens e serviços. Em regra, tais operações são submetidas à apreciação dos órgãos antitruste justamente para impedir que a concentração econômica produza efeitos deletérios ao funcionamento saudável do mercado.

Todavia, determinadas situações concretas demonstram que a aplicação rígida das normas concorrenciais pode conduzir a resultados economicamente mais gravosos do que a própria concentração que se pretende evitar. É precisamente nesse contexto que se insere a teoria da *Failing Firm Defense*, concebida como mecanismo excepcional de flexibilização do controle antitruste diante de empresas em situação de crise financeira grave e iminente risco de falência.

A problemática surge quando uma empresa submetida à recuperação judicial ou ao Processo Especial de Revitalização pretende alienar parte de seus ativos ou permitir sua aquisição por concorrente relevante, como forma de viabilizar sua reestruturação financeira. Em condições ordinárias, essa operação poderia ser rejeitada pelos órgãos concorrenciais por representar potencial concentração econômica excessiva. Contudo, a alternativa concreta pode não ser a manutenção da concorrência anterior, mas a própria falência da empresa e a retirada definitiva de seus ativos do mercado.

Nessa hipótese, a teoria da *Failing Firm Defense* propõe uma inversão da lógica tradicional de análise concorrencial: em vez de comparar a operação com um cenário ideal de plena concorrência, passa-se a compará-la com a situação real de falência inevitável da

empresa e desaparecimento de sua capacidade produtiva. Assim, a concentração deixa de ser analisada como problema isolado e passa a ser compreendida dentro de um contexto econômico mais amplo[20].

A origem da teoria remonta ao direito antitruste norte-americano, especialmente à construção jurisprudencial consolidada no caso *International Shoe Co. v. FTC* (1930). Na ocasião, discutia-se a possibilidade de aprovação de uma operação de concentração envolvendo empresa em situação financeira extremamente delicada, cuja permanência no mercado se mostrava praticamente inviável.

A Suprema Corte norte-americana entendeu que, diante da iminência concreta de falência e da inexistência de alternativas menos lesivas à concorrência, a operação deveria ser admitida, uma vez que a saída completa da empresa do mercado produziria consequências econômicas e sociais ainda mais graves. A Corte considerou que a finalidade da legislação antitruste não seria obstaculizar soluções economicamente racionais quando a empresa já se encontrava em processo de esgotamento irreversível de sua capacidade operacional[21].

Segundo Miguel Moura e Silva, a aplicação da *Failing Firm Defense* exige a observância de requisitos rigorosos: a empresa deve ser incapaz de satisfazer seus compromissos financeiros no futuro próximo; não deve possuir viabilidade concreta de reorganização por meios ordinários de recuperação empresarial; e devem ter sido realizados esforços de boa-fé para encontrar alternativas menos lesivas à concorrência, capazes de manter os ativos no mercado relevante, sem sucesso[22].

As *Horizontal Merger Guidelines* da Federal Trade Commission acrescentam ainda um quarto requisito: sem a operação pretendida, os ativos da empresa provavelmente deixariam o mercado de forma definitiva[23]. Esse elemento reforça o fundamento econômico da teoria, pois demonstra que o verdadeiro parâmetro comparativo não é a preservação ideal da concorrência anterior, mas a realidade concreta da perda definitiva da atividade produtiva.

---

[20] MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama. *Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense*. Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.
[21] SILVA, Miguel Moura e. *Direito da concorrência*. Lisboa: AAFDL, 2018.
[22] SILVA, Miguel Moura e. *Direito da concorrência*. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 1280.
[23] UNITED STATES. Federal Trade Commission. *Horizontal Merger Guidelines*. Washington, 1997, p. 33.

A partir dessa perspectiva, não se verifica incompatibilidade entre a Failing Firm Defense e os institutos da recuperação judicial brasileira e do Processo Especial de Revitalização português. Ao contrário, há profunda convergência principiológica entre eles.

A recuperação judicial e o PER possuem como fundamento central o princípio da preservação da empresa, buscando a manutenção da atividade produtiva, dos empregos, dos interesses dos credores e da função social da empresa. Se o Direito Recuperacional admite a alienação de ativos como instrumento legítimo de reestruturação empresarial, não parece razoável que o Direito Concorrencial impeça automaticamente essa solução sem considerar que a falência da empresa poderá gerar resultado ainda mais concentrador no mercado.

A saída definitiva dos ativos empresariais do mercado também produz concentração econômica. Em muitos casos, a falência da empresa resulta no fortalecimento indireto dos concorrentes remanescentes, redução da rivalidade competitiva e diminuição da oferta de bens e serviços. Assim, impedir a operação pretendida não significa necessariamente preservar a concorrência, mas apenas substituir uma concentração controlada por uma concentração decorrente da própria falência[24].

Como observam Davi Mendes e João Luís Matias, se uma concentração econômica pode ser tolerada diante da iminência de falência da empresa adquirida, com maior razão deve ser admitida quando a alienação de ativos se apresenta justamente como instrumento apto a evitar essa mesma falência. Nessa hipótese, os prejuízos concorrenciais tendem a ser menores, pois, caso o processo de recuperação seja bem-sucedido, a empresa permanece no mercado, preservando parte da dinâmica concorrencial[25].

No Brasil, embora não exista previsão expressa da *Failing Firm Defense* com essa nomenclatura na Lei n.º 12.529/2011, sua aplicação encontra fundamento interpretativo no artigo 88, §6º, que admite a aprovação de atos de concentração capazes de gerar posição dominante, desde que produzam ganhos relevantes de eficiência econômica e benefícios aos consumidores.

A melhor interpretação desse dispositivo exige que a eficiência econômica seja compreendida não apenas sob a ótica imediata da operação, mas também em comparação

[24] *MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama.* Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense. *Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.*
[25] *MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama.* Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense. *Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.*

com o cenário alternativo de falência da empresa e retirada definitiva de seus ativos do mercado. A teoria foi expressamente aplicada pelo CADE no julgamento do Ato de Concentração n.º 08012.014340/2007-75, envolvendo a aquisição, pela Votorantim Metais Zinco S.A., de direitos minerários da Massa Falida da Mineração Areiense S.A., oportunidade em que se reconheceu a presença dos requisitos justificadores da excepcional aprovação da operação[26].

Em Portugal, a Autoridade da Concorrência também já aplicou raciocínio compatível com a *Failing Firm Defense*, especialmente no caso envolvendo a aquisição do controlo exclusivo do Hospital São Gonçalo de Lagos (HSGL) pelo Grupo Hospital Particular do Algarve (Grupo HPA), diante da iminente saída da empresa do mercado e da necessidade de preservação da atividade econômica e da prestação de serviços hospitalares[27].

Esses precedentes demonstram que tanto no Brasil quanto em Portugal a teoria não representa flexibilização arbitrária das normas concorrenciais, mas sim exercício técnico de ponderação entre eficiência econômica, preservação da empresa e proteção da ordem concorrencial.

A *Failing Firm Defense* revela-se, portanto, instrumento indispensável para que o Direito Concorrencial não se transforme em obstáculo à recuperação de empresas economicamente viáveis, permitindo a harmonização entre preservação empresarial, estabilidade econômica e tutela da concorrência, especialmente em cenários de crise e reestruturação empresarial.

6. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida demonstrou que a teoria da *Failing Firm Defense* constitui importante instrumento de compatibilização entre o Direito da Concorrência e os mecanismos de reestruturação empresarial existentes no Brasil e em Portugal, especialmente a Recuperação Judicial e o Processo Especial de Revitalização (PER).

---

[26] *GONÇALVES, E. das N.; QUEIROZ, B. P. de.* A aplicação da teoria da failing firm defense no Brasil. *Relações Internacionais no Mundo Atual, v. 4, n. 25, 2020.*

[27] *AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA.* AdC adota decisão favorável à fusão Grupo HPA Saúde / Hospital São Gonçalo de Lagos. *2019.*

Embora, em um primeiro momento, possa parecer haver antagonismo entre a tutela concorrencial e a preservação da empresa, verificou-se que essa oposição é apenas aparente. A alienação de ativos de empresas em crise, frequentemente utilizada como mecanismo de soerguimento financeiro, pode configurar ato de concentração econômica sujeito ao controle antitruste. Contudo, a alternativa à operação nem sempre é a manutenção da concorrência anterior, mas muitas vezes a própria falência da empresa e a retirada definitiva de seus ativos do mercado.

Tanto a recuperação judicial quanto o PER possuem como fundamento o princípio da preservação da empresa, buscando a manutenção da atividade produtiva, dos empregos, da circulação de riquezas e da proteção dos credores. Da mesma forma, o Direito Concorrencial não visa impedir o crescimento econômico, mas preservar a eficiência do mercado e o interesse coletivo.

Nesse contexto, a *Failing Firm Defense* permite que operações potencialmente restritivas da concorrência sejam excepcionalmente admitidas quando a falência da empresa representar prejuízo econômico superior ao próprio ato de concentração. Sua aplicação, contudo, exige critérios rigorosos, como a comprovação da insolvência iminente, a inexistência de alternativas menos lesivas à concorrência e o risco efetivo de retirada definitiva dos ativos do mercado.

A experiência comparada demonstra que tanto o Brasil quanto Portugal já admitem, ainda que sem positivação expressa uniforme, a incidência prática da teoria. O precedente do CADE no caso da Mineração Areiense e a decisão da Autoridade da Concorrência portuguesa no caso Hospital São Gonçalo de Lagos evidenciam essa tendência de compatibilização entre preservação empresarial e controle antitruste.

Conclui-se, portanto, que a *Failing Firm Defense* não representa mitigação indevida da tutela concorrencial, mas sim instrumento de racionalidade jurídica e econômica, capaz de harmonizar preservação da concorrência, continuidade empresarial e estabilidade da ordem econômica, especialmente em cenários de crise e reestruturação de mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Bibliografia

COSTA, Adalberto. O novo regime jurídico da concorrência. Porto: Vida Econômica, 2014.

CRUZ, André Santa. Manual de Direito Empresarial: volume único. 13. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

CUIABANO, Suelen Márcia. Introdução à defesa da concorrência: experiências do Brasil, Portugal, Angola e Moçambique. Curitiba: Juruá, 2023.

CUNHA, Carolina; PORTO, Manuel Lopes; VILAÇA, José Luís da Cruz; GORJÃO-HENRIQUES, Miguel; ANASTÁCIO, Gonçalo (orgs.). Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

FARIA, Frederico de Assis. O essencial da recuperação judicial à luz da Lei 11.101/2005, suas atualizações e temas conexos. São Paulo: Dialética, 2025.

FORGIONI, Paula A. Os fundamentos do antitruste. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. Direito da insolvência. 11. ed. Coimbra: Almedina, 2023.

MONIZ, Carlos Botelho; PERES, José V. Lopes; CADETE, Eduardo M.; BORGES, Gonçalo M.; MELO, Pedro de G. e; GOUVEIA, Inês; FERREIRA, Luís do N. (orgs.). Lei da concorrência anotada. Coimbra: Almedina, 2016.

SILVA, Miguel Moura e. Direito da concorrência. Lisboa: AAFDL, 2018.

TOMAZETTE, Marlon. Curso de Direito Empresarial: falência e recuperação de empresas. Vol. 3. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Brasília: Presidência da República, 2011.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. Diário da República, I Série, n.º 86/1976.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março. Aprova o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE). Diário da República, I Série-A.

PORTUGAL. Lei n.º 19/2012, de 08 de maio. Aprova o regime jurídico da concorrência. Diário da República.

Artigos Científicos e Webgrafia

AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA. AdC adota decisão favorável à fusão Grupo HPA Saúde / Hospital São Gonçalo de Lagos. 2019.

COSTA, Daniel Carnio. Regimes de recuperação extrajudicial e judicial no Brasil: avanços conquistados e expectativas de inovações legislativas. Fundação Getulio Vargas, 2022.

GARBI, Carlos Alberto. A venda de ativos na falência e na recuperação judicial: principais questões. Migalhas, 2023.

GONÇALVES, E. das N.; QUEIROZ, B. P. de. A aplicação da teoria da failing firm defense no Brasil. Relações Internacionais no Mundo Atual, v. 4, n. 25, 2020.

MATIAS, João Luís Nogueira; MENDES, Davi Gama. Aquisição de ativos da empresa em crise e concentração de mercado: análise à luz da teoria da failing firm defense. Revista Scientia Iuris, v. 22, n. 1, 2018.

OFFICE OF FAIR TRADING. OFT approves HMV acquisition of Zavvi stores under failing firm analysis. The National Archives, 2009.

UNITED STATES. Federal Trade Commission. Horizontal Merger Guidelines. Washington, 1997.

JUVENTUDE NEGRA EM RISCO: O ENCARCERAMENTO COMO DISPOSITIVO DE ANIQUILAMENTO RACIAL NO BRASIL

Black Youth at Risk: Incarceration as a Device of Racial Annihilation in Brazil

Joana D'Arc Teixeira[1]

FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/JDT828108520

Sumário: 1. O Corpo negro em risco: mecanismos e institucionais de aniquilamento racial; 2. O encarceramento como o dispositivo de aniquilamento a juventude negra; 3. Gerir os riscos; Considerações Finais.

Resumo: Este trabalho discute o encarceramento da juventude negra no Brasil como um dos principais dispositivos contemporâneos de aniquilamento racial. O ponto de partida teórico e conceitual pauta-se: no aniquilamento racial, que compreende o racismo como um projeto histórico, social e institucional de eliminação simbólica, cultural, política e física da população negra e no encarceramento em massa. Nesse contexto, o problema proposto para análise é a prisão para jovens. O trabalho propõe compreender o encarceramento como parte de relações sociais, políticas e históricas que sustentam a permanência e a expansão do encarceramento como dispositivo de controle da juventude negra no Brasil. As formas de punição se apresentam a partir de diferentes modalidades, em que são conectadas penas punitivas em meio aberto e meio fechado, dando margem à mobilidade, à flexibilização e à movimentação das juventudes no interior de diferentes dispositivos, dos quais as prisões podem ser apontadas, por excelência, como dispositivo de exclusão. A partir dessa perspectiva, argumenta-se que as prisões para jovens operam por meio da seletividade punitiva que atinge principalmente jovens negros, pobres e moradores de periferias urbanas. Para tanto, utiliza-se da metodologia de levantamento de dados como, entrevistas semiestruturadas, com jovens entre doze e dezoito de idade e relatórios que mapeiam o perfil dos jovens e número das prisões, em um dos estados do sudeste do Brasil, bem como na revisão de referenciais teóricos sobre o dispositivo de controle na contemporaneidade. Conclui-se que, as prisões têm sido eficazes para gerir a delinquência e exercer controle sobre grupos sociais específicos e colocam a juventude negra como alvo prioritário do sistema de justiça. A juventude negra tem vivido nas fronteiras tênues entre o cárcere e a rua, entre o controle do tempo e do espaço; e na condição de viver na dor, promovida pela seletividade penal e pela negação sistemática de direitos.

Palavras-chaves: Juventude negra; Encarceramento; Racismo estrutural; Sistema de Justiça Juvenil; Controle social.

[1] Professora Doutora das disciplinas: Antropologia, no curso de Direito e Propaganda e Publicidades e de Ciências Humanas e Sociais (cursos da Saúde), das Faculdades Integradas de Bauru. Doutora em Ciências Sociais, pela Universidade Estadual Paulista - UNESP. E-mail: joanatdarc@gmail.com

Abstract: This study discusses the incarceration of Black youth in Brazil as one of the main contemporary mechanisms of racial annihilation. The theoretical and conceptual framework is based on the notion of racial annihilation, which understands racism as a historical, social, and institutional project aimed at the symbolic, cultural, political, and physical elimination of the Black population, as well as on the concept of mass incarceration. Within this context, the central problem proposed for analysis concerns imprisonment targeting young people. The study seeks to understand incarceration as part of broader social, political, and historical relations that sustain the persistence and expansion of imprisonment as a mechanism for controlling Black youth. Forms of punishment appear through different modalities that combine punitive measures in both open and closed regimes, enabling mobility, flexibility, and the circulation of young people within various control devices, among which prisons can be considered, par excellence, a mechanism of exclusion. From this perspective, the study argues that youth imprisonment operates through punitive selectivity that primarily affects Black, poor, and peripheral youth. The findings indicate that prisons have been effective in managing delinquency and exercising control over specific social groups, placing Black youth as a priority target of the justice system. These young individuals often live on the fragile boundaries between prison and the streets, under conditions of total control over time and space, and within a context marked by suffering, produced by penal selectivity and the systematic denial of rights.

Keywords: Black youth; Incarceration; Structural racism; Juvenile justice system; Social control.

1. O Corpo negro em risco: mecanismos e institucionais de aniquilamento racial

"Corpo negro será sempre um corpo em risco" (Jefferson Tenório. 2020, p.184)

No Brasil, nos últimos 20 anos, tem aparecido no debate nacional, com relativa participação dos meios de comunicação, a busca pela articulação entre juventude e violência, contribuindo de igual modo para a apresentação dos jovens como produtores de violência e para a intensificação das ações do Estado na repressão desses grupos. Essas repressões são intensificadas quando são considerados atributos de caráter racial e geográfico: negros e moradores de periferias das grandes cidades são os principais alvos. Não há de se negar que a divulgação da presença de um jovem na cena de um crime assume grande centralidade nos debates e, principalmente, nas propostas políticas, de mudanças legislativas.

Desse modo, ao lado das reivindicações pelos direitos de crianças e jovens, normativas expressas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, identificam-se clamores pelo recrudescimento desse instrumento, por considerá-lo como fator de impunidade, de defesa e proteção de jovens. Juntamente com a defesa pela prisão aos 16 anos, inclui-se, igualmente, uma política de execução, não declarada, mas que tem posto fim à vida de milhares de jovens. É notório que as problemáticas envolvendo os clamores por mais encarceramento da juventude infratora atrelam-se às representações em torno das condições

juvenis, que operam sob duas lógicas distintas: juventude em perigo ou risco, ou juventude perigosa. Identifica-se que muitas das ações e propostas acabam direcionando as ações para uma política de gestão dos riscos.

Nesta lógica securitária, ao que tudo indica, o Sistema de Atendimento Socioeducativo – composto por um conjunto de prisões para jovens -, juntamente com o Sistema de Justiça Juvenil apresentam-se como dispositivos estratégicos na gestão dos espaços e nas circulações desses jovens. Compreender como esses processos de desfiliação das chamadas redes de proteção – escola, comunidade, família, e outros - incluíram-nos no interior dessas instituições fechadas, requer analisar como a sociedade pós-moderna tem constituído certos paradoxos em relação aos modos como se procura construir as respostas ao crime e aos diferentes problemas sociais originados pelas reconfigurações neoliberais: ora se executa o criminoso, ora segrega determinados grupos, ao fazê-los deslocar de uma forma de controle a outra. Tais instituições, no limite, separam e qualificam quem deverá ter mobilidade e quem deverá constantemente ser localizado, ainda que por um curto período de tempo. Tudo que for concebido como fora da ordem, ou postulado como imprevisto, mobiliza esforços de controle e vigilância, de modo a gerir os riscos e a prevenir por antecipação.

Neste artigo, para as análises sobre a juventude negra e encarceramento, destaca-se o conceito forjado pelo professor Juarez Tadeu de Paula Xavier, "aniquilamento racial" que visa discutir os mecanismos históricos, sociais e institucionais que operam na negação da existência da população negra no Brasil, de modo a tratar o racismo como um projeto estruturado de eliminação simbólica, social, política e física do povo negro. De acordo com Xavier (2022) é utilizado um conjunto de estratégias sistemáticas de apagamento da identidade, da história, da cultura e da vida da população negra. É um processo contínuo de marginalização e exclusão com a finalidade de eliminar a presença negra dos espaços de poder, da memória coletiva e da cidadania.

Na perspectiva de Xavier (2022), o aniquilamento pode ser compreendido como a ação articulada de Estado que promove a exclusão total da população negra da cidadania plena, por meio de dispositivos históricos e atuais de morte física (genocídio), apagamento cultural (etnocídio), negação do saber (epistemicídio), exclusão social (subcidadania) e, para avançar nessa análise, o encarceramento.

> A associação da escravização negra com o genocídio, etnocídio e epistemicídio [...] fez com que esses grupos sociais se tornassem, no

> imaginário social, populações descartáveis, cujas altas e permanentes taxas de morbidade e mortalidade não provocam a indignação social correspondente à gravidade da situação (Xavier, 2022, p.28).

Dentro desse contexto de desigualdade racial, que elimina simbolicamente o outro, conforme elucidado por Juarez Xavier, é possível destacar as reflexões de Vedovello (2022), ao tratar das execuções sumárias nas periferias dos grandes centros urbanos, produto de uma gestão burocrática específica, da administração pública atravessada pelo racismo de Estado, pela urbanização militarizada, em que as execuções, as chacinas e os massacres são ferramentas para o genocídio da juventude negra, a partir da produção de vidas matáveis, em territórios periféricos, com maior proporção demográfica de população negra, marcados por disputas de mercados ilegais e pelas vinganças estatais que produzem constantemente uma política para o extermínio. A violência perpetrada pelo Estado brasileiro contra jovens pobres moradores das periferias é constantemente denunciada como uma das emblemáticas faces do genocídio da juventude negra. (Vedovello, 2024).

Dados do Atlas da violência (2025) demonstram que a morte violenta é a principal causa de óbito de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil. Em 2023, 34% das mortes de jovens no país foram consequência de homicídios. Do total de 45.747 homicídios registrados no Brasil em 2023, 47,8% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos. 21.856 jovens tiveram suas vidas ceifadas prematuramente, o que corresponde a uma média de 60 jovens assassinados por dia no país. Considerando a série histórica dos últimos onze anos (2013-2023), foram 312.713 jovens vítimas da violência letal no Brasil. (Cerqueira; Bueno, Atlas da Violência, 2025).

Diante do exposto, tendo como base a epígrafe que abre esse artigo, no Brasil, "o corpo negro é um corpo em risco". E este risco também pode ser apontado pelas formas como o Estado utiliza do encarceramento, como objeto de gestão e eliminação dos corpos, em que a juventude negra tem vivido nas fronteiras tênues entre o cárcere e a rua. Nas prisões há o controle total do tempo e do espaço, transfigurando como um exemplo contínuo da condição de viver na dor, promovida pela exclusão total da população negra, marcada pela seletividade penal e pela negação sistemática de direitos.

Este artigo visa lançar luz sobre o encarceramento como parte de relações sociais, políticas e históricas que sustentam a permanência e a expansão do encarceramento como dispositivo de controle da juventude negra no Brasil. As formas de punição se apresentam a partir de diferentes modalidades, em que são conectadas penas punitivas em meio aberto e meio fechado, dando margem à mobilidade, à flexibilização e à movimentação das juventudes

no interior de diferentes dispositivos, dos quais as prisões podem ser apontadas, por excelência, como dispositivo de exclusão. A partir dessa perspectiva, argumenta-se que as prisões para jovens operam por meio da seletividade punitiva que atinge principalmente jovens negros, pobres e moradores de periferias urbanas.

2. O encarceramento como o dispositivo de aniquilamento da juventude negra

De acordo com Davis (2018), em geral, a sociedade costuma enxergar a prisão como uma instituição permanente, tornando difícil imaginar uma vida sem prisões. Ao mesmo tempo, muitas pessoas evitam refletir sobre o que realmente acontece dentro desses espaços, pois existe receios de encarar essa realidade.

> Assim, pensamos nas prisões como destinos reservados a outros, um destino reservado aos "malfeitores" [...] A prisão funciona ideologicamente como um local abstrato no qual os indesejáveis são depositados, livrando-nos da responsabilidade de pensar sobre as verdadeiras questões que afligem essas comunidades das quais os prisioneiros são oriundos em números tão desproporcionais. Esse é o trabalho ideológico que a prisão realiza – ela nos livra da responsabilidade de nos envolver seriamente com os problemas de nossa sociedade, especialmente, com aqueles produzidos pelo racismo e, cada vez mais, pelo capitalismo global (Davis, 2018, p. 16-17).

O cárcere ocupa uma posição paradoxal em nossa sociedade. Ela está presente socialmente e, ao mesmo tempo ausente das reflexões cotidianas, de modo a reconhecer os impactos e as condições de vida que elas produzem. No que se refere ao objeto de estudo analisado neste artigo, as prisões destinadas aos jovens, devem ser compreendidas como mecanismos de aniquilamento simbólico e como expressão de um projeto contínuo de exclusão social voltado à população entre 12 e 18 anos de idade.

Nessas prisões encontram-se jovens historicamente colocados à margem da escola, instituição que, muitas vezes, se mostrou insuficiente ou incapaz de acolher as múltiplas realidades das juventudes; são também jovens que, ao transitarem por diferentes territórios urbanos e, em alguns casos, por contextos relacionados ao tráfico de drogas e aos crimes patrimoniais, tornam-se alvos preferenciais da violência policial, seja por meio das operações realizadas nas periferias, seja pelas apreensões decorrentes da prática de atos infracionais. Além disso, são jovens que passam a circular pelos espaços da punição, ao serem capturados

pelo sistema de justiça, tem como destino a institucionalização em estabelecimentos estruturados essencialmente para vigiar, controlar e punir.

De acordo com os dados disponíveis no site da Fundação CASA, referente ao primeiro trimestre de 2026, no Estado de São Paulo há o total de 140 unidades, destinada a jovens entre 12 e 18 anos de idade. Neste período, os números de jovens presos eram no total 9.343. Desses jovens, 96,25% são compostos por jovens do sexo masculino e 3,75% de jovens do sexo feminino. Em relação ao recorte raça/cor destaca-se os seguintes porcentuais, 27.9% de jovens que se autodeclaram brancos; 56,59% de jovens que autodeclaram pardos e 15,15% de jovens que se autodeclaram pretos. Em síntese, o total de 71,74 de jovens negros. E em relação aos dados referentes às infrações mais de 40.97% estão cumprindo medida de interação em decorrência do tráfico de drogas, seguido de roubo qualificado, 30.73% e roubo simples 5,52% (Fundação CASA, 2026)

No Brasil, a seletividade punitiva, ao longo do tempo, reflete permanências históricas, que produzem o que Vera Malaguti Batista (2003) apontou como parte da manutenção de uma arquitetura do medo, cujas práticas se dão pela perversão da truculência e do extermínio e pelo uso de dispositivos, nos quais, a juventude negra vai sendo contida, detida, sem possibilidade de se movimentar livremente pelos espaços urbanos. Conforme a autora, o sistema de justiça criminal no Brasil é racista. É um gigantesco processo de criminalização e de uma estratégia de controle social que faz com que a população negra, deixa de ser assistida pelo Estado social e passa a ser assistida pelo sistema penal.

Pesquisas recentes demonstram que pessoas negras possuem maior probabilidade de serem enquadradas como traficantes, mesmo em situações semelhantes às de pessoas brancas classificadas como usuárias de drogas. O estudo realizado pelo Insper, entre 2010 e 2020, evidencia a permanência de desigualdades raciais na atuação policial e judicial.

Duque; França e Santos (2026) afirmam que política criminal de drogas – Lei de Drogas 11.343/2006 – e as políticas de estado para romper com o crime organizado e os crimes patrimoniais intensificaram o aumento da repressão das forças policiais nas periferias dos centros urbanos, sendo os jovens negros alvo da seletividade policial e do encarceramento. Estes pesquisadores do Insper investigaram a associação entre a identidade racial e a classificação de indivíduos como traficantes, em vez de consumidores de drogas dentro do sistema legal de São Paulo, com base em dados de mais de 3,5 milhões registros de ocorrências policiais entre 2010 e 2020, os resultados indicam disparidades raciais persistentes, onde pessoas negras parecem mais propensas a serem classificadas como

traficantes do que pessoas brancas, mesmo incluindo vários controles observáveis raça, gênero, características da droga e fatores contextuais.

3. Gerir os riscos

A inscrição do adjetivo risco faz com que sejam criadas diferentes estratégias de controle, que convergem no sentido de não deixar os considerados indesejados escapar, de modo a administrar suas condutas, maximizar e potencializar o controle social, que se faz ora por programas em meio aberto, ora em instituições fechadas. Evidentemente, a gramática do risco é a gramática do controle, de formas de colonização do porvir. Desse modo, vigiar, antecipar a emergência de acontecimentos indesejáveis, como os comportamentos apontados como desviantes, no interior das relações, formas de sociabilidade torna-se uma tendência para caracterizar e quantificar determinadas características e comportamentos.

Num primeiro momento, um jovem torna-se um dado. Quer se rastrear toda a sua trajetória, a qual, combinada a outros fatores, retira, em especial, a sua singularidade. Esse jovem passa a compor uma massa e, como parte desta massa, ele se perde em meio a tantos outros; desses outros que se tornam uma população estatisticamente objetivável, descartável e intitulada de vulnerável e infratora.

Tem-se a busca por dados estatísticos sobre a escolarização, sobre a condição familiar, a faixa etária, crimes praticados, as instituições disciplinares por onde passaram, dentre outros demarcadores de um perfil baseado na elevação de categorias que possam demarcar serem eles pertencentes a uma população de risco. Nessa racionalidade de captura, como já destacado anteriormente, o jovem se parece com um determinado crime antes mesmo que ele possa vir a cometê-lo.

Na pesquisa "Do perigo ao risco", realizada por Teixeira (2017), ao ser perguntado sobre as formas de punição e controle sobre jovens, ele apontou que:

> Por aqui se pune muito. Qualquer coisa que o jovem faz é registrada e, posteriormente, ao ser representado, ele vai ser reincidente. Uma hora porque assim brigou na escola, vai receber processo: a prestação de serviço à comunidade. O que poderia em alguns casos ser resolvido com uma medida administrativa, uma suspensão em âmbito escolar, acaba virando uma medida socioeducativa. E lá na frente, se esse mesmo jovem, porventura, for pego conduzindo uma moto, sem habilitação, este fragrante se transforma em outro ato infracional e por aí vai.

> Tudo isso gera uma série de atos infracionais que não necessariamente deveriam ser tratados como tal, mas, enfim. E a outra questão relevante que eu tenho observado diz respeito à polícia, a qual exerce certa seletividade.
>
> Tem determinados pontos da cidade que aparecem na imprensa, demonstrando o que este bairro costumar ter de ocorrência em relação ao crime. O juiz utiliza também desses parâmetros ao afirmar que a região é conhecida por este tipo de crime. É como se todo mundo que mora ali, em especial, o adolescente que lhe é representado, já pode ser considerado suspeito. Se tiver na rua, em um determinado horário então, sem estudar e sem trabalhar. Sem contar, os julgamentos que se faz da aparência pessoal. Cabelo descolorido, roupas diferentes, coisas que, enfim, não deveriam ser objeto de análise e apreciação em uma audiência, mas que sempre são colocadas pelos juízes. É evidente a forma pejorativa como eles se refere a uma determinada identidade e condição juvenil.

Nessa lógica de busca pela descrição das condutas criminosas, lança-se o olhar sobre os jovens que se encontram em regiões periféricas. A busca por localizar, identificar compõem grande parte dos processos de inquirição, que visam constituir saberes sobre a família, a escola, somados às formas de estigmatização de conduta.

Cada vez mais, os pesquisadores têm indicado, principalmente a partir de estudos antropológicos, como as tramas sociais nas periferias são entrelaçadas, nas quais diferentes formas de agenciamentos e de sociabilidades são efetivadas. As periferias compõem-se em tramas de relações que se interconectam em redes sociais, em que se localizam diferentes sujeitos que podem, eventualmente, orbitar no interior das dinâmicas do lícito e do ilícito, sem que isso possa ser indicativo de afirmação de uma posição ou participação no universo do crime (Telles; Hiratta, 2007).

Entretanto, a imagem amplamente midiatizada é que a periferia se trata de um contexto capturado e dominado pelo crime, numa leitura que banaliza e criminaliza a pobreza, alimentando, de igual modo, a obsessão securitária, sob a qual se combina a repressão e as formas de gestão dos supostos riscos da população que dela faz parte, pelas vias dos dispositivos da gestão dos riscos. Deixa-se, portanto, de analisar que, na fronteira do legal e do ilegal, os sujeitos e suas famílias, que transitam pelos espaços da periferia, aprenderam a lidar com os códigos e com as dinâmicas que deles decorrem, bem como aprenderam a lidar com as regras construídas para que seja possível transitar entre essas duas fronteiras. (Telles; Hiratta, 2007).

Os dispositivos de controle, na contemporaneidade, apresentam-se a partir de diferentes modalidades, em que se conectam penas punitivas em meio aberto e meio fechado, dando margem à mobilidade, à flexibilização e à movimentação das juventudes no interior de diferentes dispositivos, dos quais as prisões podem ser apontadas, por excelência, como o dispositivo encarcerador.

Durante muito tempo, as pesquisas sobre as prisões buscaram questionar se elas poderiam ressocializar os sujeitos que delas fizessem parte. A partir das considerações de Foucault, presentes em sua obra Vigiar e Punir, é possível apontar que as prisões têm funcionado como produtoras da gestão diferencial dos legalismos, na medida em que elas produzem aquilo sobre o qual passa a ter gestão: a delinquência.

A construção conceitual de Foucault (1997) convida-nos a interpretar a instituição penal, a prisão, como responsável pela produção de sujeitos que passam a fazer parte de um circuito, uma vez que a prisão não corrige, mas chama incessantemente os mesmos sujeitos por ela já punidos. Pouco a pouco, ela constitui uma população marginalizada, utilizada para fazer pressão sobre as "irregularidades" ou os "ilegalismos" que não se podem tolerar e integra os delinquentes aos seus próprios instrumentos de vigilância. A prisão tem a vantagem não apenas de produzir a delinquência, mas também de gerir os ilegalismos (1997).

A instituição penal integra um circuito permanente de vigilância e punição que captura continuamente os mesmos indivíduos. Nesse sentido, o cárcere não busca ressocializar, mas gerir ilegalismos e controlar populações consideradas perigosas. Deste modo, não faz sentido questionar o seu papel ressocializador; nos rastros das análises sobre a modernidade, conclui-se que ela não foi pensada para exercer tal função. As prisões falham veementemente em suas funções de reabilitar e reintegrar os apenados, pois através da privação da liberdade e da estigmatização, elas contribuem para a reprodução do ciclo de criminalidade.

As prisões têm sido eficazes para gerir a delinquência, exercer controle sobre populações específicas e perpetuar a pobreza. Elas constituem parte do continuum dispositivo de um Estado genocida. Desde o período escravocrata ela se reinventa as diferentes formas de manutenção do controle, da violência e da opressão e coloca a juventude negra como alvo prioritário do sistema de justiça. No limite, as prisões separam e qualificam quem deverá ter mobilidade e quem deverá constantemente ser localizado, ainda que por um curto período.

Garland (2008) aponta significativamente para as transformações das políticas de segurança e das práticas penais na contemporaneidade, que traz, como desafios, conciliar as prerrogativas de uma sociedade democrática de direitos com as diferentes formas de contenção da violência. Em consonância com esses ideais, as mudanças nas formas de punição direcionam-se no sentido de abandonar os ideários correcionalistas. Tais abandonos estariam dando lugar a modernas técnicas de controle e gestão da população.

As percepções sobre a criminalidade são fatores importantes na aceitabilidade dessa nova cultura do controle. Nesse sentido, as preocupações sobre a criminalidade têm se transformado em respostas mais penais, com condenações e tratamentos mais severos, os quais estão menos suscetíveis de figurar no discurso oficial como cidadãos socialmente carentes de apoio. Ao contrário, eles são considerados culpados e perigosos, devendo ser severamente punidos, para que seja garantida a proteção ao público e a prevenção de outros crimes.

Para Flauzina (2006) ao mesmo tempo que existe uma guerra que sangra nos corpos de uma juventude, verifica-se também a intensificação vertiginosa do encarceramento, que ocorre sem maiores censuras relacionadas a precariedade das estruturas dos sistemas prisionais brasileiros, da seletividade do sistema de justiça, das prisões arbitrárias, das práticas de tortura no cárcere, dos grupos de extermínio e massacres prisionais. Ausência de censura que pode ser explicada pela intensa naturalização social do racismo.

Retomando Davis (2018), a prisão funciona ideologicamente como um espaço abstrato destinado aos "indesejáveis", permitindo que a sociedade se distancie das desigualdades estruturais produzidas pelo racismo e pelo capitalismo. Nesse sentido, o cárcere deixa de ser compreendido como consequência de processos históricos e sociais e passa a ser visto como destino individual daqueles considerados perigosos.

Os relatos obtidos em entrevistas realizadas com profissionais e jovens internados em unidades socioeducativas revelam como o sistema de punição juvenil opera a partir dessa lógica. Em muitos casos, as instituições são apresentadas como "mal necessário", reforçando a ideia de inevitabilidade da punição.

> [...] a CASA é um mal necessário [...]. A questão não é mudar o nome da FEBEM. A FEBEM já teve outro nome, antes de ser FEBEM. Então, mudança de nome não significa mudança da realidade. Mas, ela é um mal necessário [...] Um mal necessário é o seguinte, nunca vai deixar de existir, por que sempre vai existir o infrator, é nesse sentido. Podemos diminuir, dependendo da aplicação e da

> universalização das políticas públicas na sociedade, nós teríamos a prevenção, então diminuiríamos o número, mas sempre vai haver aquele que infelizmente [pausa]; é como as cadeias também. Quer dizer, hoje nós vivemos o que? Um grande aumento de cadeias, um grande aumento de FEBEM´s, porque a sociedade, como um todo, ao invés de prevenir, ela está tirando de circulação aqueles que cometem a infração. Não vejo muita ilusão com relação a resultado não. Porque o que a gente vê aqui é que está aumentando cada vez mais o número de reincidentes. Às vezes até mais graves. E o resultado final é aquela questão: o menino sai da FEBEM e vai para a penitenciária. É uma "via crucis", é uma carreira que ele tem no crime. [...] aqui dentro, no período que o jovem ficar, oito meses, um ano, um ano e meio, ele terá uma qualidade de vida, ele sabe que aqui é diferente da casa dele; ele sabe o que era antes de dele vir e do que vai ser depois que ele sair daqui. Lá fora, o menino passa fome, só isso! E aqui ele não passava fome, então o tempo que ele fica aqui é um tempo de qualidade de vida, embora sem liberdade. Lá fora ele tem a liberdade, mas não tem a qualidade de vida. O que seria melhor? Olha que horror! [risos]" (Coordenador Pedagógico – Fundação CASA, dados coletados em 2005. Teixeira, 2017, p.125-126).

Ao descrever a realidade das unidades da Fundação CASA, os entrevistados evidenciam que as prisões para jovens não rompem com as desigualdades sociais que atravessam a vida desses jovens. Pelo contrário, reproduz mecanismos de controle e exclusão que frequentemente conduzem de forma contínua aos mecanismos e sistemas de punições.

A experiência do encarceramento juvenil demonstra que a privação de liberdade ultrapassa o controle físico dos corpos. Conforme aponta Goffman (2001), as prisões funcionam como instituições totais, caracterizadas pelo isolamento, vigilância constante e ruptura dos vínculos sociais anteriores. Os indivíduos passam a integrar uma rotina rigidamente organizada por normas externas que controlam o tempo, os deslocamentos e os comportamentos.

O isolamento revela-se pela construção de barreiras que impedem qualquer relação entre o indivíduo preso, com o mundo exterior, demarca a ruptura com os papéis sociais anteriormente vivenciados, passando a fazer parte de um grupo, unificado pela cor dos uniformes, pela divisão da mesma cela, estabelecimento e repetição de normas e rotinas diárias e estruturação do tempo estipulados por outros: café, almoço, banho de sol, entre trabalho, dentre outras atividades que esquadrinha e modifica a vida dos indivíduos (Goffman, 2001).

Tais características são expressas na perspectiva de um dos jovens, que estava na prisão, e entrevistado em 2006, quando questionado para quem deveria ser destinado às prisões:

> Olha senhora, cada caso é um caso. Se o roubo aconteceu pela primeira vez, o juiz deveria dar uma chance. Se, o juiz der uma chance e talvez, o menino se arrependesse, ele se ressocializaria lá fora mesmo e não teria a necessidade de vir para cá. [...] como eu disse antes, há pessoas que o juiz deve aplicar a medida socioeducativa e há pessoas que não deveriam estar aqui dentro.
>
> Joana: então, o que o juiz deveria levar em consideração quando ele aplica a medida de internação?
>
> Jovem: avaliar as pessoas, todo o seu currículo, o que a pessoa fazia antes, entende? Se ele trabalhava, se ele estudava. No meu caso, por exemplo, tudo isto deveria ter sido avaliado. [...] tem pessoas que roubam para comer; eu até aleguei isso, mas não adiantou.
>
> O juiz deveria dar uma oportunidade para a pessoa, deixando ela cumprir medida socioeducativa de liberdade assistida. Eu queria que a minha fosse, [...] porque poucas pessoas ficam sabendo. Agora você fica 11 meses aqui dentro, você vai dizer o quê? Que estava viajando? A medida de internação tem mais peso, ficar na CASA tem mais peso, mais preconceito (jovem em cumprimento de internação, dados coletados em 2006. Teixeira, 2017).

Nesse cenário, a prisão opera como dispositivo central de exclusão social da juventude negra, produzindo trajetórias marcadas pela reincidência, pela estigmatização e pela precarização das condições de vida. Os relatos dos jovens entrevistados revelam que o encarceramento produz marcas profundas em suas trajetórias. A medida de internação é percebida como experiência de estigmatização permanente, dificultando o retorno à vida social e ampliando processos de exclusão.

Para Michelle Alexander (2018),

> devemos parar de debater a política criminal como se ela fosse puramente sobre o crime. As pessoas devem entender a história racial e as origens do encarceramento em massa – as muitas maneiras pelas quais nossos preconceitos conscientes e inconscientes distorcem nossos julgamentos ao longo dos anos sobre o que é justo, apropriado e construtivo ao responder ao uso de drogas e aos crimes de drogas. [...] devemos admitir, em voz alta, que foi por causa da raça que não nos importamos muito com o que aconteceu com aquelas pessoas e imaginamos as piores coisas possíveis a seu respeito. O fato é que a nossa falta de cuidado e preocupação pode ter sido, às vezes, involuntária ou inconsciente

> não mitiga nosso crime – se nos recusarmos, quando nos for dada a oportunidade, a repará-la (Alexander, 2018, p.328)

Muitos desses jovens tiveram trajetórias marcadas pela precarização escolar, ausência de acesso a direitos sociais e inserção em contextos de violência urbana. Antes mesmo da apreensão, já conviviam com abordagens policiais frequentes, discriminação racial e limitações de mobilidade nos espaços urbanos. A seletividade penal transforma determinados corpos em alvos preferenciais da punição estatal.

A juventude negra passa, assim, a viver em um circuito contínuo entre vigilância, criminalização e encarceramento. Entre a rua e a prisão, constrói-se uma experiência social marcada pela negação de direitos e pela administração permanente da violência. Nas palavras de Bauman (1998), para pensar este contexto, a lógica é a de que há sempre um número demasiado deles. Eles compõem o quadro dos outros, os indesejáveis, perigosos, que, nas metanarrativas pós-modernas, aparecem como sujeitos fora do lugar, difíceis de nomear. Entretanto, coube a nós, os desejáveis, adequados, a invenção de classificações e de instituições para subvertê-los a uma ordem.

A toda e qualquer forma de desvio, exclui-se, segrega-se, confina-se; ou, por vezes, torna-se melhor incluí-los, para conhecê-los e melhor governá-los. Assiste-se à produção de racionalidades, de programas, projetos de assistência ou de respostas à contenção da criminalidade e da violência; e não políticas públicas sociais básicas, que deveriam representar a forma estrutural e preventiva de intervenção nas condições sociais e na garantia de acesso aos direitos individuais. Há, portanto, desconexão entre as políticas dirigidas aos jovens infratores e aos não infratores, configurando-se como o limiar entre uma juventude e outra. Nesse sentido, a segregação é apresentada como encaminhamento das demandas tutelares sobre o primeiro segmento.

Considerações finais

As análises desenvolvidas neste artigo demonstram que as prisões integram um conjunto mais amplo de dispositivos de aniquilamento racial, sustentados pela articulação entre racismo estrutural, desigualdade social e políticas penais punitivistas. A juventude negra ocupa posição central nesse processo.

As prisões revelam a permanência de estruturas históricas de controle herdadas do período escravocrata, reinventadas nas práticas contemporâneas de punição e segurança pública. Mais do que instituições de ressocialização, operam como tecnologias de gestão da exclusão social e racial.

O sistema de justiça criminal brasileiro atua de forma seletiva. A seletividade penal, a militarização das periferias, a criminalização da pobreza e as políticas de guerra às drogas consolidam trajetórias marcadas pela vigilância constante, pela restrição da mobilidade e pela ampliação das possibilidades de captura pelo sistema de justiça.

Conforme apresentado nesse artigo, jovens negros, pobres e moradores das periferias urbanas tornam-se os principais alvos das práticas policiais e judiciais. A política criminal de drogas, especialmente após a Lei nº 11.343/2006, intensificou o encarceramento da juventude negra, com base no discurso de combate ao tráfico e à criminalidade, ampliando-se, assim, as ações repressivas nas periferias urbanas, transformando determinados territórios em espaços permanentes de controle policial.

Nesse contexto, a noção de "risco" torna-se elemento central das políticas de controle contemporâneas. A juventude periférica passa a ser constantemente monitorada por instituições que buscam antecipar comportamentos considerados desviantes. Produzem-se classificações, perfis e estatísticas que transformam jovens negros em populações permanentemente suspeitas. Em tese, a gramática do risco legitima diferentes estratégias de controle social: medidas socioeducativas, programas de vigilância, monitoramento policial e encarceramento. O jovem deixa de ser reconhecido em sua singularidade, ou como sujeitos de direitos, e passa a ser identificado a partir de categorias estatísticas que o associam à criminalidade.

No Brasil, esse processo se articula diretamente ao racismo estrutural. A intensificação do encarceramento ocorre sem grande indignação pública diante das condições degradantes do sistema prisional, das torturas, das prisões arbitrárias e dos massacres carcerários. A naturalização da violência contra a população negra sustenta a expansão das políticas punitivas. Diante do exposto, o sistema prisional brasileiro integra um projeto histórico de exclusão racial que se reinventa desde o período escravocrata até as atuais formas de gestão penal da pobreza.

Nas reflexões sobre o encarceramento em massa faz-se necessário problematizar as bases do racismo institucional e das políticas de controle que transformam a juventude negra

em alvo prioritário da violência estatal. O enfrentamento dessa realidade exige políticas públicas comprometidas com justiça social, garantia de direitos e combate às desigualdades raciais estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ALEXANDER, M. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

BATISTA, V. M. *O Medo na Cidade do Rio de Janeiro, dois tempos e uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN, Z. *Modernidade e holocausto*. Trad. Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). *Atlas da violência 2025*. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. 174 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17165~, acesso em junho de 2025.

DAVIS, A. *Estarão as prisões obsoletas*?.Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DUQUE, D.; FRANÇA, M.; SANTOS, A. 50 *Shades of Guilt: Exploring the Role of Race in Drug Trafficking Indictment in Brazil*. 2024. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=4861741. Acesso maio de 2026.

FLAUZINA, A. L. P. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro*. Brasília: Contraponto, 2006.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Nascimento da Prisão. Trad. Raquel Ramalhete, 21.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, D. *A cultura do controle*. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: REVAN, 2008. (Coleção pensamento Criminológico).

GOFFMAN, I. *Manicômios, prisões e conventos*. Tradução Dante Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. (Coleção Debates).

SÃO PAULO. Fundação CASA. Transparência – boletim estatístico. Disponível em: https://www.fundacaocasa.sp.gov.br/fc/transparencia/relatorios-e-dados/boletins. Acesso março 2026.

TELLES, V. da S. ; HIRATTA, D. V.. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos avançados*. São Paulo: 21 (61), 2007.

TEIXEIRA, J. D. *Do perigo ao risco*. A gestão e o controle da juventude no sistema socioeducativo de São Paulo. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica: 2017.

TENÓRIO, J. *O Avesso da pele*. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

VEDOVELLO, C. de L. *Quem sangra na fábrica de cadáveres?* As chacinas em São Paulo e RMSP a chacina da torcida organizada Pavilhão nove. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas, 2022.

XAVIER, T. de P. Necroestado, necrogoverno, necropolítica racial e a resistência negra no Brasil. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v.10, n.18, p.23-38, jan.-jun.2022.

A EXCLUSÃO DIGITAL COMO OBSTÁCULO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA ERA DO PROCESSO ELETRÔNICO

The digital divide as an obstacle to the fundamental right of access to justice in the era of electronic judicial proceedings

José Guilherme Gerin

Instituição Toledo de Ensino

DOI: https://doi.org/10.62140/JGG997829916

Sumário: 1. Introdução; 2. O direito fundamental de acesso à justiça; 3. A informatização do processo judicial no Brasil; 4. A exclusão digital como obstáculo ao acesso à justiça; 5. Considerações finais; 6. Referências;

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital do Poder Judiciário brasileiro representa uma das mais relevantes mudanças institucionais das últimas décadas, inserindo o sistema de justiça em um contexto de modernização tecnológica orientado à eficiência, celeridade e transparência. A implementação do processo eletrônico, especialmente após a Lei nº 11.419/2006, simboliza esse avanço estrutural.

Todavia, a incorporação de tecnologias digitais ao sistema judicial não ocorre em um cenário social homogêneo. Ao contrário, desenvolve-se em um país marcado por profundas desigualdades estruturais, nas quais o acesso a recursos tecnológicos e à internet permanece limitado para parcela significativa da população. Nesse contexto, a digitalização do processo judicial pode, paradoxalmente, constituir um fator de exclusão.

A problemática se agrava quando analisada à luz do direito fundamental de acesso à justiça, cuja efetividade depende não apenas da existência formal de mecanismos jurídicos, mas também da possibilidade concreta de utilizá-los. Assim, questiona-se em que medida a digitalização do processo judicial contribui para a ampliação ou restrição desse direito fundamental.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O direito de acesso à justiça constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo condição indispensável para a efetivação dos demais direitos fundamentais. Sua centralidade decorre da função instrumental que desempenha: sem acesso à justiça, os direitos permanecem meramente formais.

Sobre o conceito de acesso à Justiça, cabe a acertada lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998, p. 8):

> A expressão "acesso à Justiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

A universalidade constitui característica essencial dos direitos fundamentais, e o acesso à justiça insere-se plenamente nessa lógica. Todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, devem possuir meios efetivos para buscar a tutela jurisdicional do Estado. A restrição ou negação desse direito a determinados grupos sociais representa não apenas violação de garantias fundamentais, mas também ameaça à própria estrutura do Estado Democrático de Direito, na medida em que fragiliza a confiança nas instituições de justiça e contribui para a perpetuação das desigualdades sociais.

Os direitos fundamentais encontram-se em constante construção e evolução, sendo suscetíveis a adaptações conforme as transformações sociais, econômicas e tecnológicas da sociedade. Nesse contexto contemporâneo, marcado pela ampla digitalização das relações humanas e institucionais, os meios eletrônicos passaram a integrar quase todas as rotinas das pessoas físicas e jurídicas, inclusive no âmbito do Poder Judiciário, seja para o exercício de direitos, seja para o cumprimento de deveres processuais.

Dessa forma, o direito de acesso à justiça reafirma-se como direito e garantia fundamental indispensável à concretização dos demais direitos, na medida em que constitui instrumento essencial para sua proteção, reconhecimento e efetivação.

Essa concepção reforça que o acesso à justiça não pode ser compreendido de forma meramente formal, mas como garantia material de participação no sistema jurídico.

Para Luiz Guilherme Marinoni, acesso à Justiça não é necessário apenas para garantir os demais direitos, ele é imprescindível para uma organização justa e democrática. (2004, p. 471): "Não há democracia em um Estado incapaz de garantir o acesso à Justiça. Sem observância desse direito um Estado não tem a mínima possibilidade de assegurar a democracia".

Essa nova realidade tecnológica ampliou significativamente o acesso à informação e aos serviços digitais. Contudo, a efetiva participação nesse ambiente pressupõe condições mínimas de inclusão, como acesso à internet, disponibilidade de equipamentos adequados e conhecimentos suficientes para utilizar as ferramentas tecnológicas de forma autônoma e eficiente.

A evolução social e tecnológica impôs, naturalmente, a necessidade de adaptação das instituições estatais, dentre elas o Poder Judiciário, que passou a acompanhar as transformações decorrentes da chamada sociedade conectada. Nesse cenário de crescente digitalização das relações sociais e jurídicas, diversas iniciativas legislativas buscaram modernizar a prestação jurisdicional e adequá-la às novas demandas da contemporaneidade.

Como marco desse processo, destaca-se a promulgação da Lei nº 11.419/2006, conhecida como Lei do Processo Eletrônico, responsável por disciplinar a informatização da tramitação processual no Brasil. Entre seus principais objetivos, encontra-se justamente o propósito de promover maior acesso à justiça, ampliando a celeridade, a eficiência e a acessibilidade da atividade jurisdicional.

Conclui-se que a digitalização do Poder Judiciário representa importante avanço para a modernização da justiça brasileira. Contudo, a efetividade do processo eletrônico depende da garantia de inclusão digital ampla e acessível, especialmente às parcelas mais vulneráveis da população.

O acesso à justiça, assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, exige não apenas a existência formal de mecanismos judiciais, mas também condições reais para sua utilização. Nesse contexto, a inclusão digital torna-se requisito indispensável para a concretização dos direitos fundamentais, demandando políticas públicas permanentes de acesso à internet, capacitação tecnológica e igualdade material de acesso ao sistema de justiça.

3. A INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL NO BRASIL

A informatização do processo judicial brasileiro foi consolidada com a Lei nº 11.419/2006, que regulamentou a tramitação eletrônica dos processos. Tal transformação trouxe ganhos evidentes em termos de eficiência, redução de custos e ampliação do acesso remoto.

O Poder Judiciário passou a conferir maior atenção à efetiva informatização do processo judicial no Brasil. A referida legislação promoveu relevantes mudanças no âmbito das garantias processuais, especialmente no que se refere à prática eletrônica dos atos processuais e à ampliação da publicidade dos atos judiciais.

Sobre a "lei do processo eletrônico", Carlos Henrique Abrão (ABRÃO, 2017, p. 15) diz:

> Com muita propriedade adveio a Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, cujo principal foco é disciplinar o processo eletrônico, minando as resistências, reduzindo os custos, acarretando celeridade a economia processuais, na medida em que o papel deixa de existir e o armazenamento de toda a informação – do início até o final do procedimento – acontece pela via eletrônica.

A digitalização permitiu o rompimento de barreiras geográficas, facilitando o acompanhamento processual e a prática de atos judiciais à distância. Em tese, tais avanços contribuiriam para democratizar o acesso à justiça.

Como destacado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998), o progresso e as reformas propostas são um grande aliado na busca para proporcionar um significativo acesso à Justiça.

Contudo, essa modernização tecnológica pressupõe condições materiais específicas: acesso à internet, disponibilidade de equipamentos adequados e domínio de habilidades digitais. Esses requisitos não estão igualmente distribuídos na sociedade brasileira.

Assim, a informatização do Judiciário, embora represente avanço institucional, também impõe novos desafios à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de desigualdade social.

4. A EXCLUSÃO DIGITAL COMO OBSTÁCULO AO ACESSO À JUSTIÇA

A exclusão digital emerge como um dos principais entraves ao acesso efetivo à justiça na contemporaneidade. Trata-se de um fenômeno multifacetado, que envolve não apenas a ausência de acesso à internet, mas também a falta de competências digitais necessárias para a utilização de ferramentas tecnológicas.

Para Zigmunt Baumann (2005) a modernidade traz consigo uma nova e poderosa fonte de pessoas refugadas, vítimas de processos de produção, que acabam ficando aquém dos padrões sociais globalizantes e passando a ficar fora da nova ordem imposta em virtude do progresso econômico.

A exclusão digital deve ser compreendida dentro do contexto mais amplo da desigualdade social brasileira. Os indivíduos em situação de exclusão digital, ao se depararem com tais barreiras, encontram-se em posição de significativa desvantagem quanto ao acesso à educação, à informação e à participação plena nos processos sociais e econômicos, cada vez mais condicionados à utilização das tecnologias digitais.

Para Bernando Sorj (2003, p. 58), a exclusão digital está interligada com a desigualdade social:

> A exclusão digital possui forte correlação com as outras formas de desigualdade social, e, em geral, as taxas mais altas de exclusão digital encontram-se nos setores de menor renda. A desigualdade social no campo das comunicações, na sociedade moderna de consumo de massas, não se expressa somente no acesso ao bem material – rádio, telefone, televisão, Internet –, mas também na capacidade do usuário de retirar, a partir de sua capacitação intelectual e profissional, o máximo proveito das potencialidades oferecidas por cada instrumento de comunicação e informação.

Nesse ponto, encontramos um dos problemas mais crônicos do Brasil: a desigualdade. Daniel Sarmento (2016, p. 59): complementa:

> Assim, é no processo de universalização que se vislumbra o aspecto mais patológico do processo de afirmação da dignidade humana no Brasil. 30 Subsistem nas nossas relações sociais traços fortemente hierárquicos, que se manifestam na assimetria entre as pessoas para o acesso aos direitos e submissão aos deveres impostos pela ordem jurídica. Houve, sem dúvida, avanços nessa área desde o advento da Constituição de 88, mas os nossos padrões de desigualdade continuam perversos e inaceitáveis.

Nesse cenário, a digitalização do Judiciário pode produzir um efeito paradoxal: ao mesmo tempo em que amplia o acesso para alguns, restringe para outros. Aqueles que não

possuem acesso à tecnologia ou habilidades digitais suficientes encontram dificuldades concretas para exercer seus direitos.

Assim, a exclusão digital não é apenas um problema tecnológico, mas um problema jurídico-constitucional, pois compromete a efetividade de um direito fundamental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A digitalização do Poder Judiciário representa um avanço significativo na modernização do sistema de justiça brasileiro. Contudo, sua implementação não pode ser analisada de forma isolada, desconsiderando as desigualdades estruturais da sociedade.

O direito fundamental de acesso à justiça exige condições materiais de efetividade, que não se limitam à existência formal de mecanismos jurídicos. Nesse sentido, a exclusão digital configura um obstáculo real à concretização desse direito.

Conclui-se que a informatização do processo judicial, embora necessária e positiva, deve ser acompanhada de políticas públicas de inclusão digital, sob pena de aprofundar desigualdades e comprometer a universalidade dos direitos fundamentais.

A promoção da inclusão digital, portanto, não é apenas uma questão tecnológica, mas uma exigência constitucional vinculada à efetivação da dignidade da pessoa humana e do acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. Processo eletrônico: processo digital. 5. ed. Atlas, São Paulo. 2017.

BAUMANN, Zigmunt. Vidas desperdiçadas. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DF: Presidência da República, [2016]. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14 março. 2026.

BRASIL. Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004006/2006/lei/l11419.htm#:~:text=LEI% 20N%C2%BA%2011.419%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202006.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20informatiza%C3%A7%C3%A3o% 20do,Civil%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 14 Mar. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Comentários ao Código de Processo Civil. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2016.

SORJ, Bernardo. brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ED.; Brasília, DF: Unesco, 2003.

A TRANSIÇÃO PARA UM GOVERNO DIGITAL SOB UMA NECESSÁRIA SEGURANÇA JURÍDICA

The transition to a Digital Government under necessary legal security

José Paulo Nardone[1]

FIB Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/JPN983118958

Sumário: 1. Introdução; 2. Descompasso entre os Regramentos e a Inovação Tecnológica; 3. As possibilidades ofertadas pela Legislação contemporânea; 3.1 Lei de Segurança da Inovação Pública na nova LINDB; 4. Aceitação da Experimentação e do Erro. Considerações Finais.

Resumo: Este trabalho analisa o abismo existente entre uma sociedade avançada digitalmente em relação a modelo de governo praticamente analógico, que de modo algum atende às demandas dessa sociedade tecnológica que anseia por conexão, velocidade, simplicidade e atendimento de demandas com agilidade e eficiência. As dificuldades em transpor tais obstáculos, passam pela cultura de gestão conservadora, enraizada em preceitos que inibem a inovação no ambiente público nos mais diferentes níveis de governo. Eis aí o problema enfrentado, isto é, a ineficácia das respostas do poder público nas suas relações com os cidadãos, que insiste em valorizar mais os procedimentos como um fim do que os resultados esperados pela sociedade no atendimento de suas necessidades, apresentando-se uma premente necessidade de avançar e se modernizar, flexibilizando conceitos e princípios, caminhando para o atendimento às exigências sociais da maneira mais eficiente e justa possível.

Palavras-chave: Governo Digital; Modernização; Burocracia; Segurança Jurídica; Direito Administrativo; Eficiência.

Abstract: This paper analyzes the existing gap between a digitally advanced society versus a practically analog public system of relations with people, which in no way meets the demands of this society that yearns for connection, speed, simplicity, and the fulfillment of demands with agility and efficiency. The difficulties in overcoming such obstacles stem from a conservative management culture, rooted in precepts that inhibit innovation in the public environment at the most diverse levels of government. This is the problem faced, that is, the ineffectiveness of the public power's responses in its relations with citizens, which insists on valuing procedures as an end rather than the results expected by society in meeting its needs, presenting a pressing need to advance and modernize, making concepts and principles more flexible, moving towards meeting social demands in the most efficient and fair way possible.

[1] Professor FIB Bauru. Mestre em Direito do Estado pelo UNIVEM Marília.
E-mail: jpnardone@hotmail.com;

Keywords: Digital Government; Modernization; Bureaucracy; Legal Security; Administrative Law; Efficiency.

1. Introdução

O aspecto da insuficiência dos serviços prestados pela administração pública brasileira frente às mais diferentes carências da sociedade é notório, uma vez que em no que tange a este a esta deficitária relação, muitos estudos têm sido desenvolvidos, culminando com propostas voltadas à tentativa de sanar ou ao menos reduzir este descompasso.

Nos últimos tempos, a experiência social na qual a tecnologia tem tornado a sociedade e as pessoas que a compõem seres conectados, quer seja para o trabalho, quer seja para as suas relações pessoais ou sociais e mais do que isso, disponíveis em tempo integral, habituados à obtenção de respostas praticamente em tempo imediato e, portanto, tornaram a todos dependentes dessa tecnologia e das possibilidades por ela proporcionadas, consolidou um novo paradigma de interação que impõe desafios sem precedentes à administração pública tradicional.

Essa conexão envolvendo pessoas e tecnologia, caracterizada pela intensa interação e absoluta velocidade de respostas não se repete nas relações com o Estado Brasileiro e sua máquina administrativa, ainda muito burocratizada e bastante lenta nas suas respostas.

No cenário internacional, o Brasil se destaca como um dos países com maior número de dispositivos digitais (smartphones, notebooks, tablets, computadores), com aproximadamente 2,4 aparelhos por habitante[2] – ou seja, temos mais aparelhos eletrônicos do que habitantes, fazendo com que as pessoas interajam predominantemente na forma digital, apropriando-se das facilidades oportunizadas pela tecnologia. Além disso, dados de 2025 indicam que 50 milhões de brasileiros utilizam da Inteligência Artificial em alguma escala[3], demonstrando também um significativo aprofundamento no nível dessas interações.

É neste contexto que nossos organismos estatais não se inserem e cabe aqui discutirmos quais os motivos desse desalinhamento.

É evidente a necessidade de modernização da administração pública no Brasil, vito que novos métodos de gestão dos serviços públicos são mais do que necessários, pautando-

[2] Pesquisa FGVcia – 36ª Pesquisa Anual sobre o Mercado Brasileiro de TI e uso nas empresas; https://eaesp.fgv.br/publicacoes/brasil-tem-mais-dispositivos-digitais-que-habitantes-e-engatinha-uso-ia
[3] Cetic.br, pesquisa TIC domicílios 2025; https://www.cgi.br/noticia/releases/50-milhoes-de-brasileiros-ja-usam-ia-mas-potenciais-beneficios-continuam-limitados-as-camadas-de-maior-renda-e-escolaridade/ Acessado em 09/04/2026

se em transparência, uma melhor definição de prioridades e contar com um quadro de pessoal capacitado e receptivo para atuar com novas tecnologias, além de uma necessária e adequada regulação de direito digital, medidas que poderão pavimentar o caminho para atingirmos uma maior eficiência de gestão, elevando a qualidade das entregas à sociedade.

Nessa nova perspectiva de funcionamento do estado, a transformação digital deverá contribuir sobremaneira para modificar a percepção dos problemas enfrentados pela sociedade e por meio de ferramentas adequadas e bem empregadas, poderá contribuir para encontrarmos soluções viáveis, apropriadas e oportunas para uma maior resolutividade no enfrentamento dessas demandas.

A desarmonia entre uma sociedade tecnológica, caracterizada por indivíduos conectados e acoplados às inúmeras interfaces oferecidas atualmente pela tecnologia digital em face de um serviço público moroso, desatrelado às tecnologias e ineficiente em suas respostas, quase sempre lentas e inacessíveis, deve ser enfrentada e analisada à luz de um diagnóstico estrutural, que nos indique como devemos atuar em busca de um alinhamento entre as crescentes expectativas sociais e a insuficiente oferta de serviços públicos assertivos.

2. Descompasso entre os Regramentos e a Inovação Tecnológica

Em que pese o descompasso entre a lentidão estatal em face da urgência das necessidades sociais, este cenário não chega a ser de terra arrasada, considerando que nas últimas décadas, a máquina estatal brasileira tem sido estimulada a avançar em termos tecnológicos e muitas iniciativas do chamado "governo eletrônico" têm sido levadas a cabo.

Por governo eletrônico entenda-se aquele que adota ferramentas tecnológicas voltadas para a melhoria de processos internos, buscando agilizar procedimentos burocráticos de forma a alcançar eficiência em suas atividades, como é o caso de gestão documental digitalizada, o SEI-Sistema Eletrônico de Informações, compras.gov, assinatura digital, emissão de certidões negativas de débito, sistema de cruzamento de dados nas declarações de imposto de renda, o "e-Gov", entre outros.

Tais medidas buscam a adoção de meios tecnológicos voltados à obter maior qualidade de ações e procedimentos internos, sistemas eletrônicos ou softwares gerenciadores de funções de RH, finanças ou licitações que permitem melhor desempenho em atividades-meio, repercutindo nas ações finalísticas do poder público.

Não confundir com a "digitalização de fachada", tida como aquela que sob uma roupagem eletrônica carrega a manutenção da lógica burocrática ou a informatização da burocracia tradicional, que por muitas vezes é confundido com avanço tecnológico.

Na verdade, as maiores barreiras e adversidades se oferecem na aceitação do "governo digital", este sim voltado à entrega do serviço-fim, aquele que impacta diretamente a população em suas demandas, tais como a utilização de assinatura eletrônica de documentos, a oferta de carteiras digitais e documentos virtuais, além de serviços e aplicativos e-services "gov", como por exemplo o "eSocial", plataformas de documentação de veículos, de abertura de empresa, entre outros.

Governo digital se trata de uma nova estruturação na oferta de políticas públicas, oferecidas com o auxílio de novas tecnologias viabilizadoras da prestação de serviços pelo estado, atuando num escopo bem mais ampliado do que o do governo eletrônico, já que adota uma estratégia de longo prazo e de forma coordenada busca ampliar o foco de atuação em direção à resolutividade dos serviços públicos, afinal, a essência da transformação digital está na capacidade dos profissionais modificarem a percepção dos problemas a partir de novas habilidades analíticas, ferramentas e métodos de vanguarda (VAZ, 2021).

Nessa linha de operação, o governo pode atuar como plataforma que permita ao cidadão e entidades a utilizarem dados públicos para construir soluções para a sociedade, tal qual já acontece em países mais desenvolvidos, passando a se apresentar com uma nova interface com a sociedade, numa mudança de perspectiva de funcionamento do estado de dentro pra fora, no sentido de se prestar a outras finalidades e de fora para dentro, servindo como fonte de referência a subsidiar novas alternativas de construção de soluções no encaminhamento da implementação de políticas públicas.

No dizer de Carvalho (2020), a incorporação dessas tecnologias deve ocorrer desde o início da formulação da política e da prestação do serviços. Esta prática recebe a denominação de "digital by design"[4] na qual o serviço é pensado e estruturado com base em uma concepção digital.

No entanto, há inúmeros obstáculos que cercam essa transição no papel do estado frente às demandas sociais, sendo o principal deles relacionado ao persistente cenário de alta instabilidade interpretativa, com agentes públicos atuando sob risco de sanções a partir de

[4] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Revisão do governo digital no Brasil, p.3. 2018.

interpretações baseadas em valores abstratos, sem considerar as consequências práticas e desconsiderando dificuldades reais do gestor.

Contribui neste contexto a enraizada cultura decorrente de um convencimento que remonta à obra "O Príncipe", de Maquiavel, que retrata o gestor público como alguém a ser limitado, domesticado em seu ímpeto de fazer o que quiser no comando da máquina estatal, sempre em busca da perpetuação no poder.

Nesse contexto o Direito Público vem se transformando a partir de um estágio de preocupação maior com a hierarquia e supremacia da Administração Pública, para na sequência transitar pelo processo de consenso, avançando para o estágio atual de pretensão em alcançar uma plena garantia de segurança nas relações jurídicas que envolvam os poderes públicos e suas relações entre si e com a sociedade de forma geral.

Sob este cenário ainda prevalece o Princípio da Legalidade, tornando a administração pública refém de autorização legal para conduzir a máquina estatal, naquele conhecido dogma de que só se pode fazer o que a lei permite, porquanto, sem tal permissão, qualquer ato de gestão será tido como não autorizado e por isso mesmo irregular, respondendo o seu autor pelas consequências da ação.

A desconfiança em relação ao gestor público é o ponto de partida daquilo que se denomina de "Direito Administrativo do Medo", ou seja, aquele conjunto de regramentos que captura o gestor, engessa suas pretensões e limita seu comportamento aos ditames legais, independentemente dos eventuais resultados positivos que se possa alcançar. Aqui, o objetivo é pura e simplesmente a observância aos regramentos estabelecidos, reconhecendo a supremacia da forma sobre o conteúdo, dos meios sobre os fins.

Em decorrência desse entendimento, a responsabilização do administrador público faz com que este atue com receio, focado em sua autopreservação, o que resulta em disfunções para o serviço público, afastando-o do princípio da eficiência (VIPIEVSKI Jr e MILANI, 2022).

Estamos diante de um importante dilema da Administração Pública Brasileira, naquilo que envolve a insuficiente qualidade dos serviços públicos, tornando indiscutível a necessidade de inovação nos modelos de gestão até aqui adotados, desde que respeitado o limite de não subjugar os ditames legais que regem a atuação dos agentes públicos.

E qual seria o principal obstáculo ao necessário atingimento dos padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados pelo estado brasileiro? Qual seria a principal barreira à inovação na gestão pública?

Como resposta, Modesto (2021) aponta a aversão ao risco, dada a complexidade do sistema estrutural da Administração Pública, dividida entre poderes e níveis de atuação, bem como da dificuldade de legislar antecipadamente sobre as diferentes formas de tecnologia, cria-se uma expectativa de punição severa no caso de erro na atuação do gestor, impulsionando a manutenção do desincentivo ao experimentalismo.

Considerando o significado de inovar como sendo uma ideia de renovação, de criar algo novo antes inexistente, buscando a solução de problemas por meio de novas abordagens com objetivo de produzir impactos positivos, podemos concluir que na mudança de algo existente ou na criação de algo original, hodierno, resta evidente que muito provavelmente não haverá regulação para esta novidade, e, portanto, nos limites da interpretação do princípio da legalidade, inexistirá autorização legal para tal. Sendo assim, em uma conclusão circunscrita à literalidade deste princípio, se não autorizada, toda prática (inovadora) será tida como ilegal, pois desprovida da necessária autorização legal antecedente, ainda que venha a produzir resultados positivos.

Diante deste impasse o questionamento que fica é, estaria o agente público preparado para correr tal risco, isto é, vir a ser responsabilizado por uma decisão sem que haja uma sustentação legal específica que lhe autorize a agir daquela forma ou, em regra, a sua opção obedecerá ao instinto de sobrevivência político-funcional, optando por uma postura conservadora, ainda que isso sacrifique ganhos de eficiência na gestão e provoque impactos negativos nas entregas das políticas públicas oferecidas à população.

Esta questão envolve especialmente o aspecto relacionado à adoção de novas tecnologias, sendo esta a mais emblemática circunstância que retrata tal encruzilhada, afinal inéditas e revolucionárias tecnologias surgem a todo instante e muitas delas podem e devem ser adotadas pelo poder público a fim de contribuir na produção de resultados positivos e na promoção da eficiência de gestão, à luz de uma flexibilidade regulatória e redução de exigências burocráticas de cunho formalístico.

Além disso, não há como negar que efeitos da redução de custos e melhor atendimento ao cidadão são alguns dos resultados que podem ser alcançados pela tecnologia como propulsora da eficiência na gestão, ainda que não acompanhada da pertinente e

necessária regulamentação, haja vista a morosidade do nosso sistema legislativo, reconhecidamente lento na produção de dispositivos legais que venham a dar embasamento à utilização de tecnologias inovadoras, mostrando-se claramente como mais um entrave a ser superado pela administração pública em nosso país.

Nos casos de ausência legislativa, é imprescindível que haja por parte do agente tomador de decisões a expressa motivação para aquele ato, indicando claramente os fundamentos que o levaram a deliberar pela aplicação da inovação, demonstrando a necessidade e circunstâncias de sua implantação, bem como a satisfação do interesse da coletividade (HACHEM, 2011).

3. As possibilidades ofertadas pela Legislação contemporânea

Este reexame da concreta aplicação de princípios deve ser considerado a partir de novos paradigmas de interpretação das normas reguladoras da ação pública, buscando suavizar a rigidez dos modelos tradicionais que sufoquem e cerceem práticas inovadoras que produzam efeitos positivos para gestão pública, livres de comprometimentos à sua legalidade.

Aliás, o estímulo ao bom uso de novas tecnologias a contribuir para os resultados da administração pública é uma tendência que pode ser estampada a partir de um rápido levantamento de recentes dispositivos legais, produzidos na última década e que nos transmitem o movimento do sistema jurídico em favor de estimular tal transição.

Podemos considerar que a evolução da legislação que promove a inovação no nosso ordenamento se iniciou a partir da lei 10.973/04, reformulada pela lei 13.243/16, conhecida como Lei do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual passou a incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica, simplificando procedimentos de contratação de serviços de pesquisa, como subvenção econômica, financiamento, bônus tecnológico, incentivos fiscais, concessão de bolsa, entre outros.

A Lei de Acesso à Informação – LAI, número 12.527/11 objetivou garantir o direito de qualquer cidadão ou pessoa jurídica de solicitar e receber informações públicas junto aos órgãos estatais sem a necessidade de apresentar os motivos do pedido, numa medida de fortalecimento da transparência pública.

Na sequência, por meio da Lei 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, buscou-se garantir o direito de acesso à internet além do estímulo e fomento às novas tecnologias.

No âmbito constitucional, a Emenda Constitucional número 82/2015 incluiu o termo "inovação", passando o art. 218 da CF/88 a estabelecer que "o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, capacitação científica, tecnológica e a inovação" e que a pesquisa deve se voltar à solução dos problemas brasileiros.

Na mesma trilha, a LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados, número 13.709/2018, trouxe regramento para o tratamento de dados pessoais para pessoas físicas e jurídicas, privadas ou públicas, tanto em meio físico quanto digital, passando a proteger o direito à liberdade e privacidade de todos, especialmente no que se refere ao uso responsável de dados pessoais, especialmente aqueles decorrentes da tecnologia digital.

A seguir a Lei do Governo Digital, número 14.192/21 trata dos princípios, regras e instrumentos de atuação do governo digital, voltada para a elevação dos níveis de eficiência pública a partir de medidas desburocratizantes, impulso à inovação e transformação digital.

Também a Lei de Licitações e Contratos, número 14.133/21, dentre outras novidades passou a permitir que os órgãos públicos licitantes passassem a estabelecer critérios de julgamento que valorizem aspectos de inovação tecnológica e técnica nas licitações.

Nessa linha do tempo, a medida em que a evolução e inovação tecnológica estão espelhados pelo diverso e variado número de diplomas legais, percebe-se de forma evidente o quanto se espera que o estado deva avançar nesse aspecto.

3.1 Lei de Segurança da Inovação Pública na nova LINDB

Mas dentre os muitos dispositivos produzidos nesse período, deve ser destacada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, número 13.655/2018, uma vez que inseriu os artigos 20 a 30, com vistas a estimular a inovação e a eficiência na administração pública, sem deixar de observar a segurança jurídica, daí porque passou a ser referida como a Lei de Segurança na Inovação Pública, ocupando-se a tratar o gestor não apenas como alguém a ser contido, mas sobretudo como um agente honesto, voltado a adotar ações inovadoras objetivando incrementar a eficiência na gestão pública, sem perder de vista a observância das normas jurídicas que regulamentam a sua condução.

Concebida num cenário jurídico de instabilidade interpretativa, onde agentes públicos atuavam sob risco de interpretações de órgãos de controle administrativo e judicial que se baseassem apenas em valores abstratos, com isso contribuindo de alguma forma para

a paralisia da administração pública em todos os seus segmentos, a LINDB foi fruto de um projeto elaborado por renomados doutrinadores[5] da Faculdade de Direito da FGV/SP.

A nova lei trouxe como princípios a valorização da segurança jurídica por meio da legalidade, isonomia e transparência das decisões administrativas e judiciais, objetivando alargar o contexto de avaliação que sustenta as decisões dos atos dos agentes públicos, passando a considerar as consequências práticas e os efeitos concretos.

Aqui está presente o consequencialismo, consolidado e prestigiado por esta lei em seu artigo 20, ao priorizar os resultados práticos de uma decisão, seja ela administrativa ou judicial[6], afinal, todos aqueles que atuam na administração pública o fazem dentro de um universo repleto de contingências com escassez de tempo, recursos financeiros, humanos, tecnologia e tantas outras variáveis sobre as quais não há controle.

Nesse contexto não poderíamos deixar de considerar as chamadas decisões trágicas, em que o gestor fica refém de uma decisão, por assim dizer, "menos pior", envolvendo a insuficiência de leitos hospitalares ou de medicamentos para a escolha de qual paciente deverá ser atendido, sabendo das consequências de tal escolha. Da mesma forma o clássico exemplo do piloto norte-americano que lançou a bomba atômica em Hiroshima e perguntado sobre isso, justificou sua ação como sendo "apenas trabalho", sem considerar qualquer responsabilidade pelos efeitos. Nesse quadro, a responsabilidade se limita à execução, sem considerar os efeitos finais – a chamada responsabilidade indireta.

Esta avaliação pode ser complementada pela análise do impacto, prevista no artigo 21 do mesmo texto legal, que diante de prejuízos aos interesses gerais decorrentes de uma decisão pela invalidação de ato, contrato ou processo administrativo, exige que se faça uma ponderação acerca da necessidade ou não de compensação ou regularização dos danos e ônus decorrentes da dita invalidação diante de prejuízos aos interesses gerais decorrentes de uma decisão.

Veja-se, por exemplo, a necessidade de se considerar as consequências da invalidação de uma contratação de serviços públicos essenciais, como o transporte coletivo ou a coleta de lixo, os quais necessitam de soluções de continuidade e cumprimento de compromissos,

[5] Projeto de Lei nº 7448/2017, elaborado pelos Professores da FGV/SP, Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, foi apresentado pelo Senador Antonio Anastasia

[6] As consequências práticas da decisão adotada serão consideradas na medida em que a melhor resposta (resposta correta) será aquela que implicar menores restrições aos bens jurídicos conflitantes, e a melhor resposta será, conforme Dworkin, tão-somente, a melhor possível, em vista do sujeito e de suas circunstâncias.

sob o risco de causar ainda maiores prejuízos ao cidadão-usuário, justamente aquele cujas necessidades demandaram referidas contratações. Aliás, a Lei de Licitações e Contratos, nº. 14.133/2021, mais especificamente em seu artigo 147, permite a manutenção de contrato administrativo, ainda que contenha irregularidades ou seja nulo, considerando os princípios do interesse público e da continuidade da atividade administrativa, no sentido de evitar maiores prejuízos advindos de anulação do contrato, o que bem demonstra a predominância de tal entendimento pelo atual sistema jurídico vigente entre nós.

Da mesma forma, ao avaliarmos as decisões de um agente público, é importante considerar a realidade dos fatos, a teor do estabelecido pelo art. 22 da LINDB, haja vista que tal dispositivo estabelece que a interpretação da norma deve considerar as dificuldades reais do gestor no contexto em que ele se encontrar, ao invés da mera avaliação e aplicação formal e abstrata da lei, desconsiderados os obstáculos e as dificuldades por ele enfrentadas.

Aqui, aplica-se ao decisor o "dever de empatia", buscando a compreensão fática, emocional e jurídica, tentando entender ou justificar a conduta. Portanto o contexto deverá ser levado em conta pelos órgãos de controle, bem como as circunstâncias concretas que exijam celeridade na tomada de decisão, devendo prestigiar a força normativa dos fatos como situações ou circunstâncias reais que precisam ser valoradas sob pena se minar a segurança jurídica em prol de uma legalidade formalista e infértil, a teor de decisões do STF, como na ADI 3689 (rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 10/05/2007, DJe 29/06/2007).

Cabe o destaque ao que estabelece o seu artigo 28 em relação à responsabilização do agente público, o qual responderá pessoalmente apenas no caso de erro grosseiro ou dolo, este que não admite presunção, enquanto para caracterizar o erro grosseiro, este deverá contrariar as noções mais básicas do tema tratado ou ofender a literalidade expressa da lei.

Sendo assim, a LINDB chega para enfrentar essa grande questão, isto é, como conciliar a promoção da inovação na Administração Pública, especialmente aquela derivada da tecnologia e observar o princípio da legalidade, de modo especial considerando a falta de regulamentação específica para tecnologias emergentes.

Importante destacar ainda que essa lei parte do princípio de que a garantia da legalidade não deve limitar a capacidade da administração estatal de explorar novas possibilidades e melhorar sua eficiência, sem perder de vista que a segurança jurídica é tratada no art. 30, quando prevê a obrigação de atuação das autoridades de aumentar a segurança jurídica das decisões, sempre com caráter vinculante e orientativo, guardando fina sintonia

com o disposto nos arts. 15 e 926 do CPC, com imperativa aplicação aos processos administrativos (MOREIRA, 2017),

No entanto, "só uma alteração legislativa não é suficiente para garantir avanços, pois não tem o poder de alterar uma cultura jurídica estabelecida, mas pode abrir alternativas no contexto de tomada de decisões dos operadores do direito público"[7], daí a importância de que o tratamento de normas de direito público tenha sido positivado junto à "lex legum", ou "lei das leis", já que a LINDB regula como outras normas devem ser aplicadas, interpretadas e criadas. Trazer o direito público para dentro dela unifica a interpretação de normas administrativas em todo o país, pois ela abrange todos os ramos do direito, garantindo que eles orientem a administração pública como um todo, transcendendo códigos específicos.

Por todo o até aqui exposto, resta claro que esta legislação assumiu papel central na positivação e reafirmação do direito público brasileiro e mais do que isso, emprestou espaço para aplicação de valores de empatia, coerência e transparência, permitindo previsibilidade e estabilidade nas ações públicas, equilibrando a proteção do interesse público com a segurança jurídica e a eficiência da gestão administrativa.

Considerando abrigada a segurança jurídica conquistada a partir da sustentação legal oferecida pela aplicação da nova lei de introdução ao direito, passa a ser necessário estimular um ambiente público mais propício à inovação, com a gestão mais alinhada à governança, superando a prevalência por condutas rigidamente formalistas e preferindo uma máquina estatal mais flexível e eficiente, objetivando aprimorar a qualidade e a efetividade das decisões públicas.

4. Aceitação da Experimentação e do Erro

Conforme se vê da publicação do governo federal denominada Estratégia da Governança Digital [8], nota-se uma abordagem mais criteriosa da governança pública, procurando por meio da simplificação, modernização e desburocratização, tornar mais eficiente o acesso à prestação de serviços ao cidadão por meio das tecnologia digitais.

Nessa linha, Brandão e Bruno-Faria (2017), explicam que "é fundamental para o processo de inovação a compreensão de como atores e organizações públicas percebem o

[7] Exposição de motivos – justificação do PL 7448/2017 que se tornou a Lei 13.655/2018
[8] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. "Estratégia da Governança Digital – EGD. Brasília, 2018, p.11

risco e aponta como fator-chave para estimular o comportamento inovador e o cálculo do risco pelos servidores públicos. Para isso, os gestores públicos devem **encorajar a experimentação e perceber que a inovação é algo benéfico para o setor público**; constatar a necessidade de mudar a cultura organizacional, a fim de se tolerar o fracasso que se dá em prol do interesse público e empoderar os gestores, além de outras ações". *(grifo nosso)*

Lembrando que a ciência moderna tem como lastro princicipal a busca pela verdade, podendo interpretá-la como a busca por novas e melhores soluções, construídas a partir da formulação de hipóteses e a sua experimentação, permitindo avaliar a sua concretização e aquilatar o valor dos seus resultados. Eis aí o principal caminho que valida ideias inovadoras, a sua testagem por meio de manobras de verificação, inferindo que a experimentação é a última etapa do processo de inovação, momento em que se realiza a sua aferição.

Entretanto, especialmente na seara pública, o desenvolvimento de experimentos não se trata de uma medida presente, nem no seu cotidiano e menos ainda em seus regramentos, mesmo porque essa medida envolve a reavaliação do cenário jurídico, com a reapreciação de princípios tradicionais do direito administrativo, além de uma maior flexibilidade regulatória.

Um dos aspectos muito presentes na adoção da inovação é a ocorrência do erro, haja vista que a validação de uma inovação é a sua testagem, que pode conduzir a uma situação de acerto ou de equívoco. Assim, o erro é aspecto intrínseco à inovação, que depois de eliminar alternativas de nenhuma ou menor resolutividade, adotará a solução inovadora mais vantajosa, testada e aprovada, considerados os erros que o processo tenha produzido.

Este aspecto é observado por Modesto (2021), ao tratar da aversão ao risco no âmbito estatal brasileiro, quando considera que "dada a complexidade do sistema estrutural da administração pública, dividida entre poderes e níveis de atuação, bem como da dificuldade de legislar antecipadamente sobre as diferentes formas de tecnologia, cria uma expectativa de punição severa no caso de erro na atuação do gestor, incentivando a manutenção do desincentivo ao experimentalismo".

Considerando o relato de um gestor entrevistado em pesquisa sobre barreiras à inovação no serviço público brasileiro, assim se manifestou: "o ambiente da administração pública é um ambiente de inibição da inovação. Toda inovação na administração pública já nasce ilegal. Ela não está especificada em lugar nenhum, não existe antes. Então ela apresenta um ambiente hostil no nascedouro". (BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017).

Nessa linha, na qual a regulação da inovação na administração pública, poderia partir da redução de exigências eminentemente burocráticas, num processo de flexibilização do regime regulatório a partir de "ambientes regulatórios experimentais". A finalidade desses ambientes experimentais é fornecer os meios necessários à criação da inovação, até aqui cerceada por regulação e controle, sem necessariamente existir legislação específica preexistente sobre a inovação a ser desenvolvida e implementada (MODESTO, 2021).

Esta medida, segundo o entendimento de Hachem (2020), viabilizaria o controle do desenvolvimento da inovação, oportunizando o estabelecimento de parâmetros e limites normativos.

Para tanto, existe entre nós uma corrente acadêmica de importantes administrativistas que defendem o Direito Administrativo dos Negócios e a "Teoria dos Antagonismos", sustentada sobre institutos flexíveis, compatíveis com o inclassificável, o experimentalismo responsável, a acomodação dos contrários. (SUNDFEL, 2012).

Portanto, pelo exposto permite-se concluir que um rígido paradigma tradicional de controle, ancorado primordialmente na legalidade, não apenas cerceia, mas sufoca o florescimento de práticas inovadoras e diante dessa dificuldade é que a LINDB busca propiciar a viabilização da inovação por meio da experimentação e da assimilação de novas tecnologias a partir da utilização de mecanismos jurídicos mais flexíveis.

Evidentemente que não há unanimidade de entendimento em face das possibilidades advindas da atualização da LINDB, muitos criticam essa alteração denominando-a como "reduto da impunidade", pois em tese reduziria o controle sobre agentes públicos que adotassem decisões inovadoras e arriscadas.

Sem desprezar tais aspectos, o fato inegável é que os resultados na prestação de serviços públicos na nossa sociedade não são suficientemente favoráveis, e há estudos e pesquisas que tentam indicar as causas de tal insuficiência, com é o caso da pesquisa efetuada pela Fundação Tide Setúbal em 2024[9], a qual, dentre inúmeros resultados do levantamento efetuado junto a gestores públicos apurou que 67% deles receiam o acompanhamento dos órgãos de controle, ao passo que 58% admitiram evitar decisões por meio de punições, reforçando o estigma do Direito Administrativo do Medo.

[9] O fenômeno do Apagão das Canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. https://fundacaotidesetubal.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-Fenomeno-do-Apagao-das-Canetas-Fundacao-Tide-Setubal_2024.pdf.

Este receio em inovar nos conduz a uma verdadeira paralisia decisória denominada "Apagão das Canetas", que contribui fortemente para a redução dos níveis de eficiência na gestão pública a partir da imobilidade dos gestores, temerosos em cometer erros na tentativa de experimentar novas e inovadoras soluções, optando por uma condução conservadora, privilegiando a sobrevivência política à eficiência administrativa.

Considerações Finais

Perceba-se, por incrível que pareça, o maior obstáculo à efetividade da gestão e entregas de políticas públicas a tempo e em qualidade desejável, não é a insuficiência de recursos, mas sim o temor de eventuais responsabilizações.

Neste momento em que se discute uma proposta de emenda constitucional afeta à reforma administrativa, a PEC 38/2025, a qual tramita no congresso nacional sob a ementa de "Alterar normas sobre a Administração Pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, **promover a transformação digital**, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público"[10]. *(grifo nosso)*

Este recorte histórico mostra-se como uma oportunidade que não pode ser desperdiçada, especialmente na possibilidade de inclusão de serviços públicos mais ágeis e inclusivos a partir da revisão de normas, aceitação de que a inovação implica em riscos e que erros significam aprendizado; necessidade de maior aproximação entre gestores e agentes de controle, bem como pelo entendimento de que **segurança jurídica e inovação não são polos antagônicos, mas componentes complementares** a contribuir para ganhos no atendimento às demandas da sociedade e valorização do serviço público[11]. *(grifo nosso)*

Afinal, se administrar é interpretar normas jurídicas para sua aplicação, ao levarmos em consideração a enorme estrutura e capilaridade da máquina pública no Brasil, dada a extensão multiplicidade de suas atribuições, cada dia mais crescentes, muitos entendem ser a administração pública a da maior intérprete do direito entre nós[12], motivo pelo qual devemos investir com a maior intensidade possível na construção de uma plataforma não apenas de

[10] Câmara dos Deputados – Identificação da Proposição: PEC. 38/2025. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2576168.Acesso 23/04/2026.

[11] Artigo Revista do TCU: "A nova reforma administrativa pode nascer obsoleta"- https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1670. Acesso em 20/04/2026

[12] Artigo "Segurança Jurídica para a Inovação Pública: anova LINDB". Revista de Direito Administrativo. https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82012. Acesso em 18/04/2026

dispositivos legais, mas também em regramentos mais ágeis, flexíveis e efetivos em sua interpretação.

Isso, sem renunciar à necessária segurança jurídica, aliando atendimento às demandas sociais com o fortalecimento do Estado Brasileiro, lastreado em uma imprescindível sustentabilidade jurídica a viabilizar maior efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos usuários dos serviços públicos.

Considerando que pergunta a ser feita não é o que a inovação tecnológica fará conosco, mas o que nós faremos com ela e como dela faremos uso em nosso favor, ainda que em algum momento possamos cometer equívocos, os quais nos ensinarão o melhor caminho.

Nesta linha de raciocínio, um avanço que possa ser adotado para além de identificar e penalizar erros decorrentes das experimentações, seria a premiação como incentivo às práticas inovadoras que produzam ganhos de eficiência e resolutividade, considerando-se a observância a regramentos que permitam os experimentos, sob limites definidos e período de tempo determinado, além de recursos máximos estabelecidos a sustentar tais empreitadas.

Se considerarmos que a utilização de tecnologias oferece oportunidades de aproximação rápida aos ideais constitucionais e sendo o poder público o agente com maior responsabilidade na busca pelo atendimento aos direitos fundamentais, os quais devem ser garantidos na velocidade das inovações tecnológicas e estas devem servir como alavancadoras da eficiência na atuação do estado, elevando o nível de efetividade das políticas públicas e fazendo com que as pessoas tenham a exata percepção do valor dos serviços ofertados pelo poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONACORSI de Palma, J. (2020). Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). *Revista De Direito Administrativo*, *279*(2), 209–249. https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82012

CARVALHO, Lucas Borges de (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista De Direito Administrativo*, *279*(3), 115–148. https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959 . Acesso em 29/03/2026.

BRANDÃO, Soraya M; BRUNO FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: em análise das percepções de dirigentes. In: CAVALCANTE, Pedro et al (Org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP/IPEA, 2017, p. 145-164.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 7448, de 2017. Ementa: Acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Justificação. Brasília, DF: 2017. Disponível no site do Senado Federal. Acesso em 28/03/2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estratégia de Governança Digital – EGD: transformação digital, cidadania e governo. Brasília, 2018.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p.115–148, set./dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959/78898. Acesso em 30/03/2026.

DWORKIN, Ronald. O Império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 271-333.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. Coordenação de pesquisa: Gabriela Lotta, Vera Monteiro. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/o-fenomeno-do-apagao-das-canetas/.

Acesso em 28/03/2026.

HACHEM, Daniel Wunder. O Estado moderno, a construção cientificista do direito e o princípio da legalidade no constitucionalismo liberal oitocentista. Revista de Direito Administrativo e Constitucional – 16-11-201, disponível em https://www.revistaaec.com/index.php/article/view/206. Acesso em 22/04/2026.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe, trad. de George Bull. Londres: Penguin Classics, 2003.

MENDES, G.F; BRANCO, P.G.G. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. Ebook.

MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. Conjur. 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interessse -publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao/. Acesso em abr.2026.

MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo: princípios constitucionais, a lei 0.784/99 e o Código de Processo Civil/2015. 5ª ed. São paulo: Malheiros Editores, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Revisão do governo digital no Brasil: rumo à transformação digital do setor público – principais conclusões. 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3627. Acesso em: 12/03/2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. São Paulo: Malheiros, 2012.

VAZ, Wesley. A nova reforma administrativa pode nascer obsoleta. Revista do TCU, Brasília, n. 146, p. 10–12, 2021. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1670. Acesso em: 20/04/26.

VIPIEVSKI Júnior, J. M., & MILLANI , M. L. . (2022). O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E OS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista De Direito E Atualidades*, *2*(4). Recuperado de https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431. acesso em 13/04/2026.

BIOÉTICA ALGORÍTMICA E SAÚDE PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE DECISÕES AUTOMATIZADAS NO SUS E A RESPONSABILIDADE CIVIL

Algorithmic Bioethics and Public Health: A Critical Analysis of Automated Decisions in the Brazilian Public Health System (SUS) and Civil Liability

Katia Cristina Gonçalves[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

Marcia Regina Negrisoli Fernandez Polettini[2]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/KGFP900330482

Sumário: 1. Introdução; 2. Saúde, Democracia e Inteligência Artificial: o direito à saúde entre a conquista histórica e os desafios da LGPD; 3. Dilemas Bioéticos: Despersonalização e Vieses Algorítmicos em Populações Vulneráveis; 4. O "Direito à Explicação" e a Opacidade Algorítmica frente à LGPD; 5. A Responsabilidade Civil diante do Dano Algorítmico na Saúde.

Resumo: O presente artigo propõe uma análise crítica acerca da implementação da Inteligência Artificial (IA) na tomada de decisões em sistemas de saúde, com enfoque especial no Sistema Único de Saúde (SUS) e na saúde suplementar, sob a ótica da bioética e do Direito Civil. A crescente utilização de algoritmos para a triagem de pacientes e regulação de leitos, surge o dilema entre a eficiência administrativa e a despersonalização do cuidado, acompanhado pelo grave risco de vieses discriminatórios que marginalizam populações vulneráveis. O estudo investiga as implicações éticas e jurídicas decorrentes da recusa ou postergação de tratamentos vitais por deliberações automatizadas, reconhecendo que tais falhas não constituem apenas problemas técnicos, mas violações à dignidade humana com potencial de aprofundar desigualdades sociais. Sustenta-se a imperatividade do "direito à explicação", assegurado pelo artigo 20 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), como mecanismo de transparência e combate à opacidade algorítmica. Ademais, debate-se a imputação da responsabilidade civil objetiva — tanto do Estado (Art. 37, §6º, da CF/88) quanto das operadoras de saúde — em episódios de dano algorítmico, à luz do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e dos princípios constitucionais. Conclui-se que a IA deva atuar como ponte entre o dado clínico e a decisão humana, jamais como seu substituto, sendo

[1] Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas de Bauru; MBA em Gestão Pública pela Universidade Anhanguera – Uniderp; Bacharel em Administração pela Uni Sant'Anna. E-mail: kt.goncalves@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0907-2876.

[2] Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Professora das Faculdades Integradas de Bauru. Advogada Empresarial. E-mail: marcia_negrisoli@hotmail.com

a supervisão humana significativa (*human-in-the-loop*) uma exigência ética e constitucional. A inovação tecnológica na prestação dos serviços de saúde deve ser pautada pelos princípios bioéticos da beneficência e da justiça, assegurando que o progresso digital potencialize o acesso universal à saúde e não se torne um novo vetor de exclusão social.

Palavras-chave: Bioética; Inteligência Artificial; SUS; Responsabilidade Civil; Dano Algorítmico

Abstract: This article offers a critical analysis of the implementation of Artificial Intelligence (AI) in decision-making within healthcare systems, with a particular focus on the Unified Health System (SUS) and private health insurance, from the perspectives of bioethics and civil law. With the growing use of algorithms for patient triage and bed allocation, a dilemma arises between administrative efficiency and the depersonalization of care, accompanied by the serious risk of discriminatory biases that marginalize vulnerable populations. The study investigates the ethical and legal implications arising from the refusal or postponement of vital treatments due to automated decisions, recognizing that such failures are not merely technical problems but violations of human dignity with the potential to deepen social inequalities. It argues for the imperative nature of the "right to an explanation," guaranteed by Article 20 of the General Data Protection Law (LGPD), as a mechanism for transparency and combating algorithmic opacity. Furthermore, the paper discusses the attribution of strict civil liability—both to the State (Art. 37, §6, of the 1988 Constitution) and to healthcare providers—in cases of algorithmic harm, in light of the Consumer Protection Code (CDC) and constitutional principles. It is concluded that AI should act as a bridge between clinical data and human decision-making, never as a substitute for it, with meaningful human supervision (human-in-the-loop) being an ethical and constitutional requirement. Technological innovation in the delivery of health care services must be guided by the bioethical principles of beneficence and justice, ensuring that digital progress enhances universal access to health care and does not become a new source of social exclusion.

Keywords: Bioethics; Artificial Intelligence; Unified Health System (SUS); Civil Liability; Algorithmic Damage.

1. INTRODUÇÃO

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, ..."

Até a consolidação do direito à saúde assegurado do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB) percorreu um longo caminho.

A Reforma Sanitária foi um processo de décadas que culminou na constitucionalização do direito à saúde como dever do Estado; fruto de uma conquista civil que assegurou o mínimo existencial para a dignidade de cada indivíduo, em consonância à Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

A luta emergiu de uma demanda social concreta por acesso universal à saúde e sua conquista social veio ratificada através de leis, garantindo os direitos dos cidadãos e perante possível interferência perante ao judiciário, o advogado é a figura mais próxima dos profissionais, agentes e usuários do sistema de saúde.

Mas não se trata apenas de direitos de acesso à saúde, está em jogo outros direitos fundamentais, ratificados pelo artigo 2º da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018), como privacidade; garantia ao indivíduo de poder de decidir sobre o uso de seus dados; liberdade de expressão e comunicação; honra, intimidade e imagem; direitos constitucionais, ao livre desenvolvimento da personalidade, à dignidade e à cidadania.

Concomitantemente, o Conselho Federal de Medicina, através do artigo 1º da Resolução CFM nº 2314/2022, definiu a telemedicina como a prática médica instrumentalizada através de tecnologias digitais destinada a prover assistência, pesquisa e prevenção de lesões de modo remoto, não se limitando ao atendimento clínico, mas também a gestão e promoção de saúde.

Entre as tecnologias digitais, as Inteligências Artificiais (IA) são as protagonistas, tornando-se uma ferramenta prática e inovadora, impactando em várias áreas do conhecimento de forma significativa, inclusive na Medicina.

A Inteligência Artificial evoluiu significativamente, atualmente ela é uma ferramenta de suporte e apoio aos diagnósticos de exame para auxiliar nas análises e decisões clínicas, e na predição de doenças médicas e ainda por meio de reconhecimento de voz, o preenchimento de informações nos prontuários. (Calderon, 2025, pg. 17)

Em síntese, desde o Movimento da Reforma Sanitária até a consolidação do SUS prevista na Constituição Federal de 1988, revela um compromisso arraigado à dignidade da pessoa humana e sua universalidade ao acesso da saúde no Brasil.

Contudo, as Inteligências Artificiais tornaram-se protagonistas na medicina moderna trazendo com ela o desafio de equilibrar a eficiência operacional com o suporte ético e jurídico.

A eficiência da IA em processar grandes volumes de dados ao mesmo tempo que auxilia diagnósticos cada vez mais precisos, não pode existir às custas da despersonalização do paciente ou da falta de transparência (opacidade) algorítmica.

Para atingir seu propósito, este artigo utiliza de métodos de abordagem dedutiva, apoiando-se na revisão bibliográfica e documental.

A pesquisa abrange a consulta de obras doutrinárias clássicas sobre Direito Sanitário e Proteção de Dados, bem como artigos científicos recentes e publicações institucionais que abordam a vanguarda da tecnologia médica.

O objetivo geral deste trabalho é analisar como a implementação de decisões automatizadas por IA, impacta nos princípios fundamentais do SUS e na proteção de dados pessoais sensíveis.

Os objetivos específicos, têm a finalidade de: (i) investigar o conflito entre a eficiência da IA frente aos riscos de vieses e despersonalização do cuidado; (ii) discutir a aplicabilidade do direito à explicação perante a opacidade dos algoritmos, e, (iii) refletir sobre os critérios de responsabilidade civil diante dos danos decorrentes de erros algorítmicos no âmbito da saúde pública e suplementar.

2. SAÚDE, DEMOCRACIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: O DIREITO À SAÚDE ENTRE A CONQUISTA HISTÓRICA E OS DESAFIOS DA LGPD

O Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), cujo lema foi "Saúde é Democracia" (Souto; Oliveira, 2016), constituiu um pilar social e político na história do Brasil, sendo um importante marco social e político da história do Brasil. Na década de 1970, o movimento emergiu como resposta à crise da saúde pública e ao modelo excludente do INAMPS, que restringia a assistência médica aos detentores de carteira de trabalho assinada É por meio dele que se originou o Sistema Único de Saúde (SUS) como o conhecemos hoje. (Souto; Oliveira, 2016)

A 8ª Conferência Nacional de Saúde foi a responsável pelo conceito ampliado de saúde, através do "Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde" estabeleceu que ela não é apenas a "ausência de doenças", mas sim o resultado de condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho e liberdade. (Conferência Nacional de Saúde, 1986, p. 12)

Cumpre destacar o papel preponderante do Centro Brasileiro de Estudos Sociais (CEBES), instituído em 1976, como organismo adicional catalisador na luta pela democratização sanitária no país, sendo responsável pela cunhagem do termo "Reforma Sanitária", e consolidando as bases ideológicas do movimento por meio da publicação do manifesto intitulado 'A Questão Democrática na Área da Saúde' (CEBES, pg. 3)

No entanto, foi apenas com Constituição Federal de 1988, através de sua positivação, que consagrou a saúde como "... direito de todos e dever do Estado ..." (artigos 196 a 200), e ratificada pelas da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) que se regulamentou a criação do SUS e Lei da Gestão do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.142/1990).

Esses marcos garantiram os Princípios da Universalidade, Igualdade e Gratuidade, além dos seguintes direitos fundamentais aos usuários, como a liberdade de consentir ou recusar procedimentos médicos; a preservação de sua identidade e acesso ao prontuário médico, entre outros. (Moreschi, 2020, p. 16), mas essas conquistas civilizatórias enfrentam os desafios da integração das tecnologias digitais.

A operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) é subsidiada pelo Sistema Nacional de Regulação (SISREG), uma infraestrutura de base tecnológica concebida para o gerenciamento estratégico da regulação assistencial nos âmbitos ambulatorial e hospitalar. (Brasil, 2017)

A referida plataforma atua como mecanismo de modulação do acesso, visando harmonizar a demanda populacional com a oferta de recursos disponíveis no complexo regulador.

Este cenário evoca um embate ético-jurídico: o choque entre a lógica da otimização de recursos e os princípios da universalidade e equidade (Art. 7º da Lei nº 8.080/1990). O risco reside em transpor para o SUS a lógica da saúde suplementar, onde o algoritmo, muitas vezes sob a égide do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), atua focado na mitigação de custos e na negativa de coberturas, em detrimento do cuidado integral.

Essa filtragem tecnológica pode levar ao que a Bioética denomina 'mistanásia social', ou seja, a morte precoce e lenta decorrente de desigualdades ou de negligência estatal (Costa, 2025),

Outro desafio reside na integração das tecnologias digitais que devem garantir a segurança e o acesso restrito das informações dos pacientes aos profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária, sem ferir o determinado pela LGPD (Brasil, 2018),

conforme o artigo 5º, inciso II da referida lei: "... dados referentes à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;...", são considerados dados pessoais sensíveis, e seguem as especificações dos artigos 11 a 13 do mesmo diploma legal.

Até então, as tecnologias na Medicina estavam restritas aos prontuários eletrônicos e teleatendimento, esse último, alavancado basicamente pela ocorrência da pandemia da Covid-19. A partir de 1990, "... os sistemas operacionais passaram a ser capazes de processar um volume brutal de informações, que culminou, por volta de 2010, com o advento do Big Data..."[3] (Calderon, 2025, pg. 17), permitindo o cruzamento de dados à aplicação de Medicina especializada, no qual se leva em consideração os dados genéticos, de exames laboratoriais e de imagem e até mesmo demográficos.

A fim de mitigar esses riscos, o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos de controle sobre decisões automatizadas, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes, especialmente no que tange à LGPD e à responsabilidade civil decorrente de erros algorítmicos.

Assim sendo, o equilíbrio reside na reumanização do cuidado, restaurando a dignidade e empatia, utilizando o tempo poupado pela automação, para fortalecer o vínculo médico-paciente, garantindo que a tecnologia seja apenas um instrumento para o propósito constitucional de uma saúde integral, equânime e humana.

Para que possa haver a responsabilização jurídica em casos de erro algorítmico, exige-se transparência do funcionamento do sistema e uma análise cuidadosa sobre a trajetória dos dados, chamada de cadeia de custódia.

Por fim, a jurisprudência administrativa do Conselho de Medicina acerca do sigilo profissional está sedimentada em diversos atos normativos, com destaque para o Parecer CFM nº 14/93 (pg. 45), aprovado em 10/12/93. "Não há obstáculo na utilização da informática para elaboração de prontuários médicos, desde que seja garantido o respeito ao sigilo profissional...".

O sigilo profissional representa apenas uma das complexas variáveis ético-jurídicas inerentes à implementação de tecnologias disruptivas, com ênfase na integração da Inteligência Artificial (IA) à gestão dos processos assistenciais. Torna-se imperativa a

[3] Big Data – conjunto de técnicas e tecnologias usadas para coletar, armazenar, processar e analisar grandes quantidades de dados, estruturados ou não, em tempo real ou quase real (Calderon, 2025, pg. 17)

promulgação de marcos regulatórios específicos que assegurem a proteção de dados sensíveis dos pacientes, concomitante à superação de gargalos tecnológicos e de infraestrutura. Adicionalmente, a efetividade dessa transição digital pressupõe o investimento contínuo na capacitação técnica e bioética dos profissionais de saúde.

3. DILEMAS BIOÉTICOS: DESPERSONALIZAÇÃO E VIESES ALGORÍTMICOS EM POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Uma das principais bases teóricas da Bioética, é chamada de "Principialismo", idealizado por Beauchamp e Childress através da publicação de seu livro "*Principles of Biomedical Ethics*", no qual foram apresentados os quatro princípios da bioética:

A autonomia consiste no respeito às escolhas dos indivíduos capazes, assegurando-lhes a liberdade decisória sem interferências de terceiros. Em contrapartida impõe-se ao profissional o dever de fornecer informações claras e compreensíveis quanto aos tratamentos disponíveis e prováveis resultados para sua condição, incentivando os pacientes a participarem das decisões médicas, levando em consideração seus valores e preferências individuais; e, em alguns casos, sendo necessário o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A não maleficência, por sua vez, tem o dever ético de não causar dano, consagrado na máxima *primum non nocere* (acima de tudo, não causar danos), dor, morte ou sofrimento intencional ao paciente, esse princípio veda intervenções fúteis, nocivas e desnecessárias ou potencialmente prejudiciais, resguardando o paciente contra riscos evitáveis.

Já a beneficência impõe obrigação positiva de atuação em prol do bem-estar dos pacientes, orientando condutas que promovam efetivamente a sua saúde e qualidade de vida, refutando ações puramente paternalistas, em que o profissional decide unilateralmente, exigindo que as decisões considerem também os valores e interesses do próprio indivíduo.

Por fim, a justiça fundamenta-se na equidade e na distribuição adequada dos recursos em saúde, com atuação imparcial e isenta de discriminações de ordem social, cultural, religiosa, financeira ou qualquer outra que possa interferir na relação médico – paciente a fim de garantir o tratamento justo e equilibrado. (Centro de Bioética, s.d.)

A terminologia "*profiling*" designa a construção de perfis comportamentais fundamentada no processo de dados atinentes ao consumo, interesses e capacidade econômica, subsidiando variadas instâncias decisórias, por intermédio desse mecanismo e das interações em redes sociais, operam as chamadas "*filter bubbles*"[4], um estado de isolamento intelectual em que algoritmos de preferência 'encapsulam' o usuário em ambientes ideologicamente homogêneos. Nesse cenário, a proteção de dados pessoais emerge como disciplina indissociável da trajetória individual, atuando na mediação e na preservação das relações em sociedade. (Bioni, 2019, pg. 122)

Bioni cita Mayer-Schoneberger (2013 *apud* Bioni, 2019, p. 123), destacando que existe uma espécie de "ditadura" dos dados, na qual os titulares seriam potenciais vítimas de uma estrutura onde os dados atropelam a pessoa física, são os algoritmos que passam a direcionar, controlar e decidir as oportunidades, opiniões e a vida das pessoas. (Bioni, 2019, p. 123).

O treinamento das IA's baseado nos dados históricos do indivíduo, pode levar o algoritmo a perpetuar desigualdades e prejudicar o acesso à saúde de minorias, idosos ou pacientes crônicos classificando-os como "baixa prioridade", marginalizando indivíduos concretos. O viés estatístico transforma-se em barreira de acesso e contrapondo ao princípio bioético da beneficência de Beauchamp e Childress.

O texto legal traz a definição de dados sensíveis vinculados a uma pessoa física, em seu artigo 5º, II da LGPD (Brasil, 2018), entre eles estão os dados étnicos, de convicção religiosa, opinião pública, dados referentes à vida sexual, genéticos, entre outros, pois a utilização/divulgação destes dados pode fomentar a discriminação.

Mesmo com dados anonimizados, se fosse determinado um parâmetro de seleção dos dados pessoais de com base em qualidades essenciais para atingir uma determinada demanda, não estaria afastado o viés algorítmico. Bioni demonstra a partir de seu exemplo que mulheres afrodescendentes com qualificações equivalentes e/ou superiores de homens brancos obtinham resultados distintos em processos seletivos automatizados, pois o

[4] A noção de bolha de filtro foi introduzida ... Eli Pariser (2011) ... estado de isolamento intelectual determinado pelos algoritmos de preferência que sustentam as plataformas online contemporâneas ... Os usuários online estariam isolados, ou "encapsulados", no sentido de que consumiriam conteúdo e interagiriam com comunidades apenas *quando isso estivesse de acordo* com suas crenças prévias. Dessa forma, tenderiam a ser excluídos de fontes de informação e de pessoas que discordassem de sua perspectiva. ... estariam limitados a interagir e consumir informações em um ambiente "ideologicamente seguro" e incontestado devido aos algoritmos de preferência. (Talamanca, 2022)

algoritmo de seleção traria em si as objeções fundamentadas naquela organização em relação a gênero e etnia. (Bioni, 2019, pg. 113)

> Muitas vezes, processos de decisões automatizados valem-se desses perfis que não necessariamente identificam uma pessoa em específico, mas um grupo – *grouping*. É pelo fato de ela estar catalogada, inserida, referenciada ou estratificada nesse grupo que uma série de decisões serão tomadas a seu respeito, ainda que sem individualizá-la diretamente. (Bioni, 2019, pg. 114)

Inclusive os dados de saúde, sejam eles através do SUS ou da prestação de saúde complementar, que à primeira vista parecem triviais, podem levar a presunção, e, ser utilizados para fundamentar a hipervulnerabilidade de grupos. O cruzamento de dados socioeconômicos e geográficos aliados com o histórico de atendimento, podem gerar perfis discriminatórios de maneira velada.

> "..., assim como um dado anônimo pode se tornar um dado pessoal, um dado "trivial" pode também se transmudar em um dado sensível ...
>
> É possível, portanto, identificar individualidades mais sensíveis das pessoas, tais como orientação sexual, raça e estado de saúde, a partir de informações triviais." (Bioni, 2019, pg. 118/119)

Paralelamente, pode-se aplicar o mesmo raciocínio à triagem de paciente pelo SUS, que tenham tido um hiato temporal. Dessa forma, o histórico médico poderá influir na análise dos algoritmos com inexatidão, devido seu pouco acesso ao registro de saúde.

4. O "DIREITO À EXPLICAÇÃO" E A OPACIDADE ALGORÍTMICA FRENTE À LGPD

A implementação de sistemas de Inteligência Artificial (IA) no ecossistema da saúde brasileira transcende a mera inovação técnica, inaugurando complexos dilemas éticos e jurídicos. No centro dessa discussão, emerge o "direito à explicação" e a opacidade algorítmica — fenômeno frequentemente denominado como "caixa-preta" (black box).

No contexto da prestação de serviços de saúde, tais elementos representam óbices significativos à plena eficácia da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709/2018).

A prática de perfilamento comportamental, oriunda da análise de rastros digitais e navegação, consolidou-se como um paradigma das Big Techs sob a justificativa de otimizar a experiência do usuário. Conforme leciona Bioni (2019, p. 114), essa suposta melhora operacional fundamenta-se em processos de decisões automatizadas que, embora não busquem necessariamente a identificação individual imediata, operam por meio do grouping (agrupamento). Nesse cenário, o indivíduo é reduzido a categorias estatísticas, cujas consequências práticas podem ser segregacionistas.

A LGPD, em seu artigo 12, estabelece que dados anonimizados, em regra, não são considerados dados pessoais. Contudo, o § 2º do referido dispositivo impõe uma ressalva fundamental: a anonimização é desconsiderada quando o processo é utilizado para a formação de perfis comportamentais de uma determinada pessoa natural.

Nesse sentido, a hermenêutica proposta por Bioni (2019, p. 113) desloca o foco da natureza intrínseca do dado para a sua finalidade e impacto. O ponto nevrálgico não reside na estática do dado, mas no dinamismo de seu tratamento e nas repercussões que a atividade de perfilamento projeta sobre a esfera jurídica do titular.

Assim, decisões automatizadas baseadas em grouping — invisíveis ao escrutínio do paciente — que categorizam indivíduos como "idosos", "portadores de doenças crônicas", "baixa renda" ou "usuários frequentes", materializam a opacidade algorítmica. Na prática, tal enquadramento torna-se o fator determinante para a priorização em filas de atendimento, configurando o que a doutrina identifica como dano decorrente do viés algorítmico.

O artigo 20 da LGPD assegura ao titular o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem seus interesses. Esta garantia não se restringe a perfis nominalmente identificados, alcançando qualquer decisão que impacte a esfera jurídica do indivíduo (BIONI, 2019, p. 115-116).

Consequentemente, impõe-se ao controlador o dever de fornecer informações claras e adequadas sobre os critérios adotados (Art. 20, § 1º), o que inclui a explicabilidade sobre o uso de dados sensíveis de saúde e a trilha lógica que conduziu o algoritmo a determinada conclusão.

Filipe Medon (2020, p. 97) propõe uma mudança de paradigma: em vez da transparência absoluta do código-fonte que poderia estagnar a inovação ou expor o sistema a manipulações externas, deve-se priorizar o combate à opacidade dos dados. O autor sugere que a auditabilidade deve recair sobre os inputs (dados de entrada) e outputs (resultados),

permitindo que terceiros idôneos ou autoridades reguladoras revisem a "justiça" do algoritmo.

No Brasil, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) desempenha papel central, visto que o § 2º do Art. 20 da LGPD já autoriza a realização de auditorias para verificar vieses discriminatórios em tratamentos automatizados, servindo como fiel da balança entre a proteção do segredo industrial e a vedação à discriminação ilícita.

A evolução doutrinária e jurisprudencial dos direitos de personalidade culminou na inclusão da proteção de dados como um direito fundamental (EC nº 115/2022). A proteção de dados deve, portanto, transcender a dicotomia público-privado, reconhecendo que decisões automatizadas discriminatórias lesionam a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF/88).

Na esfera da saúde, onde máquinas processam prontuários e dados sensíveis, a opacidade não é apenas uma falha técnica; é um potencial violação de direitos da personalidade. Quando um paciente do SUS ou da saúde suplementar é submetido a uma triagem pelo algoritmo, o direito à explicação e à revisão deve ser garantido sempre que o acesso ao tratamento for afetado.

Em um contexto de crescente algoritmização da vida, torna-se urgente a implementação de mecanismos de *accountability* (prestação de contas) e transparência através da governança. Como bem observa Ana Frazão (2020, p. 25), a discussão central reside em identificar o que deve ser conhecido para garantir a proteção de direitos individuais e a própria higidez democrática. A compreensão mínima dos riscos de categorização e perfilamento é essencial para evitar a criação de listas de exclusão social.

Embora existam limitações técnicas e barreiras de propriedade intelectual que dificultam a compreensão do funcionamento dos softwares, a sociedade deve exigir a redução da opacidade. Na saúde, onde a decisão automatizada é, em última análise, uma decisão sobre a vida e a morte, a transparência é um imperativo ético e legal absoluto.

5. A RESPONSABILIDADE CIVIL DIANTE DO DANO ALGORÍTMICO NA SAÚDE

A responsabilidade civil, nestes casos, muitas vezes decorre da negligência na gestão de documentos. Prontuários preenchidos de forma lacunosa ou superficial, em violação aos requisitos da Resolução CFM nº 1.638/2002, induzem o algoritmo ao erro.

Sob a ótica da ciência da computação e da governança de dados, aplica-se a este cenário o princípio do Garbage In, Garbage Out (se entra lixo, sai lixo). Quando um sistema automatizado do Sistema Único de Saúde (SUS) ou de uma operadora de plano de saúde é alimentado com um prontuário deficitário, a sua decisão de triagem, classificação de risco ou liberação de tratamento será inevitavelmente falha.

A análise da responsabilidade civil por danos algorítmicos deve considerar a natureza jurídica do prestador do serviço de saúde, uma vez que o ordenamento brasileiro estabelece regimes distintos para o setor público e o privado. Vejamos:

5.1. Responsabilidade Objetiva do Estado no Âmbito do SUS

No Sistema Único de Saúde (SUS), a responsabilidade civil do Estado é regida pelo Artigo 37, §6º, da Constituição Federal, fundamentada na Teoria do Risco Administrativo. Quando o ente público adota algoritmos para triagem, classificação de risco ou regulação de leitos, ele assume o risco por falhas sistêmicas.

Neste regime, a responsabilidade é objetiva, prescindindo da prova de culpa dos agentes públicos. Basta à vítima demonstrar o nexo causal entre o funcionamento do sistema algorítmico e o agravamento do quadro clínico.

5.2. Responsabilidade no Setor Privado

No setor privado, a relação é regida pelo Código de Defesa do Consumidor. Hospitais, clínicas e operadoras de planos de saúde respondem objetivamente pelos danos causados por defeitos na prestação do serviço (Art. 14, CDC), com base na Teoria do Risco da Atividade.

Contudo, a responsabilidade pessoal do médico permanece subjetiva (Art. 14, §4º, do CDC), dependendo da comprovação de negligência, imprudência ou imperícia.

O Direito Processual Civil e o CDC admitem a inversão do ônus da prova, uma vez que a instituição ou o desenvolvedor detêm o controle técnico sobre o algoritmo. Portanto, cabe a eles provar a inexistência de defeito ou a adequação dos parâmetros utilizados.

Esse dever de transparência é reforçado pelo Artigo 20 da LGPD, que garante ao titular o direito à revisão de decisões automatizadas e o acesso a informações claras sobre os critérios adotados.

A digitalização massiva de dados de saúde, muitos deles sensíveis, impõe a necessidade urgente de uma governança robusta e multifacetada (Teffe, 2021)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da saúde pública no Brasil demonstra que o SUS é fruto de uma conquista democrática que prioriza a dignidade humana sobre interesses puramente mercadológicos ou burocráticos.

Esse legado não é apenas histórico, é um compromisso vivo, que precisa ser reafirmado a cada nova tecnologia que adentra o espaço do cuidado.

A introdução da Inteligência Artificial na gestão e na clínica não deve ser vista como uma ruptura com esses valores, mas como uma ferramenta que carece de vigilância ética e jurídica constante. O percurso deste artigo revelou que os desafios não são apenas técnicos, mas também humanos.

A opacidade algorítmica, os vieses que marginalizam populações vulneráveis, a negativa automatizada de tratamentos e a dificuldade de responsabilizar juridicamente um sistema que "decidiu sozinho", tudo isso converge para uma mesma questão central: a quem serve o algoritmo?

A resposta que a bioética e o Direito oferecem em conjunto é clara. O algoritmo deve servir como uma ponte (*bridge*) entre o dado clínico e a decisão humana, jamais como seu substituto. O médico permanece como o piloto e a IA seu copiloto, e quando esse equilíbrio se rompe, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da responsabilidade objetiva do Estado, do CDC, da LGPD e do direito à explicação, oferece instrumentos concretos de reparação.

A supervisão humana (*human-in-the-loop*) não é apenas uma recomendação técnica, é uma exigência ética constitucional.

Essa perspectiva encontra eco em movimentos globais para os quais a bioética deve ser uma "ponte para o futuro da humanidade", ampliando o horizonte da disciplina e defendendo que a falta de ética na saúde, a desigualdade no acesso a recursos e a má gestão pública não são apenas injustiças: são geradoras de conflito social.

Nesse sentido, um algoritmo que classifica silenciosamente um idoso ou um paciente crônico como baixa prioridade, não pratica apenas uma falha técnica; configura, de forma velada, de violência institucional.

O equilíbrio necessário para a modernização do sistema reside, portanto, na humanização do cuidado, a tecnologia deve atuar como instrumento de pacificação e justiça social, não como vetor de exclusão. É imperativo utilizar a eficiência e o tempo poupados pela automação para fortalecer o vínculo entre médico e paciente, restaurando a empatia e o acolhimento nos centros de atendimento.

Em última análise, integrar a Inteligência Artificial aos preceitos da bioética no Brasil é a forma de honrar o legado da Reforma Sanitária na era digital, essa integração só será legítima se for capaz de promover a equidade e garantir que o progresso digital não inventará novas formas de exclusão, mas que potencialize o acesso universal e integral à saúde.

Como nos ensinou a história deste país, a saúde é antes de tudo um direito humano fundamental, e, os direitos humanos não têm versão algorítmica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 02 mar. 2026

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília, DF: Presidência da República.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 02 mar. 2026

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em 02 mar. 2026

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **SISREG**: Sistema Nacional de Regulação. [Apresentação em PDF]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, jan. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2017/janeiro/3-b-sisreg-cit.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

CALDERON, Paula Fuscaldo. Inovação médica: até onde podemos ir? **Revista Ser Médico**, IA em Medicina: avanços e desafios. São Paulo, Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp), n. 106, ano XXVII, p. 16-19, 2025.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE (CEBES). **A questão democrática na área da saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 1979. Disponível em: https://cebes.org.br/a-questao-democratica-na-area-da-saude/17754/. Acesso em: 2 mar. 2026.

CENTRO DE BIOÉTICA. **O "Principialismo"**. Centro de Bioética - Cremesp, São Paulo, [s.d.]. Disponível em: http://www.bioetica.org.br/?siteAcao=BioeticaParaIniciantes&id=25#. Acesso em: 6 mar. 2026.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1986, Brasília, DF. **Relatório final**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-8a-conferencia-nacional-de-saude/view. Acesso em: 2 mar. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM - Brasil). **Resolução nº 2.314, de 20 de abril de 2022**. Define e regulamenta a telemedicina, como forma de serviços médicos mediados por tecnologias de comunicação. Brasília, DF: CFM, 2022. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2022/2314. Acesso em: 2 mar. 2026.

COSTA, Marcelo José Monteiro da. **Bioética e mistanásia na área da biomedicina**: profissionais comprometidos com a justiça e respeito à vida. Aurum Revista Multidisciplinar, 2025.

FERNANDES, Beatriz. **O médico e seus direitos.** Capítulo X – Sigilo Profissional. São Paulo, Nobel, 2000 p. 38-45

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais. In: TEPEDINO, G.; FRAZÃO, A.; OLIVA, M. D. (Coord.). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MEDON, Filipe. Inteligência Artificial e Responsabilidade Civil: autonomia, riscos e solidariedade. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

MORESCHI, Alexandra. O SUS e os principais direitos dos pacientes. *In*: SOUZA, Alessandra Varrone de Almeida Prado (org.). **Coletânea de Direito Médico**. Leme, SP: Mizuno, 2020. p. 15-17.

SCHUMACHER, Flávio. Telemedicina e os impactos da LGPD. *In*: SOUZA, Alessandra Varrone de Almeida Prado (org.). **Coletânea de Direito Médico**. Leme, SP: Mizuno, 2020. p. 50-55.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por. Acesso em: 2 mar. 2026.

SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 108, p. 204-218, jan./mar. 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-1104-20161080017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/ng8xP69Fyq4XmWjGBxVBgLB/. Acesso em: 2 mar. 2026.

SOUTO, Marcelo Ferraz de Oliveira. **Inteligência Artificial na Saúde Brasileira: impactos e desafios emergentes**. Agenda Brasileira, ano 6, n. 10. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/4b3d440a-1664-4605-804f-af2bc4ef722b/download. Acesso em: 18 abr. 2026.

TALAMANCA, Giacomo Figà; ARFINI, Selene. Through the Newsfeed Glass: Rethinking Filter Bubbles and Echo Chambers. **Philosophy & Technology**, v. 35, n. 1, art. 20, mar. 2022. DOI: 10.1007/s13347-021-00494-z. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8923337/. Acesso em: 6 mar. 2026.

TEFFÉ, Chiara Spaccini de. Dados pessoais sensíveis: qualificação, tratamento e boas práticas. Indaiatuba: Foco, 2022

CIDADANIA TRANSNACIONAL E GOVERNANÇA GLOBAL: A SUPERAÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Transnational Citizenship and Global Governance: Overcoming the democratic deficit in the international protection of human rights

Lucas Matheus Marques do Nascimento Sammachi Fracca[1]

Faculdades Metropolitanas Unidas

DOI: https://doi.org/10.62140/LMMNSF449247143

Sumário: 1. Introito: o paradoxo da globalização e a erosão democrática. 2. O déficit democrático na governança global e o estado de exceção. 3. Habermas, Ferrajoli e Arendt: a constelação pós-nacional e o *direito a ter direitos*. 4. A experiência da cidadania na União Europeia como laboratório pós-nacional. 5. O paradigma da Corte Interamericana de Direitos Humanos: freios, contrapesos e controle convencionalidade. 6. Diálogos jurisdicionais: o STF brasileiro e os tratados de direitos humanos fundamentais. 7. Conclusão: prospectos para uma ordem cosmopolita democrática.

Resumo: O presente artigo científico propõe-se a analisar criticamente a profunda crise democrática vivenciada em escala global, investigando de maneira minuciosa como o esgotamento do modelo tradicional de Estado-Nação tem impactado negativamente a eficácia e a efetividade do Direito Internacional em matéria de Direitos Humanos. A pesquisa contextualiza a erosão da democracia representativa interna dos Estados, demonstrando que a vinculação exclusiva da cidadania ao pertencimento a um território estatal específico tem se revelado insuficiente para garantir a proteção de direitos fundamentais em um cenário transnacional cada vez mais complexo e interdependente. Diante dos desafios contemporâneos impostos pela globalização, por crises humanitárias de proporções inéditas e por violações sistemáticas que transcendem fronteiras nacionais, o estudo delineia como objetivo geral investigar a viabilidade e a necessidade imperiosa da construção de um conceito jurídico-político de cidadania transnacional, apto a suprir o crescente déficit democrático na governança global e a fortalecer os mecanismos internacionais de proteção humana. Para a consecução deste objetivo, a pesquisa adota uma metodologia rigorosa, pautada primariamente no método de abordagem dedutivo, partindo da análise estrutural do atual sistema internacional de direitos humanos para, em seguida, examinar as deficiências democráticas em suas instâncias de decisão. O percurso metodológico engloba uma exaustiva revisão bibliográfica de literatura jurídica, ciência política e sociologia, tanto nacional quanto

[1] Bacharel em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (2019). Extensão Universitária Internacional pela Facultad de Derecho da Universidad Andrés Bello (2018/2019), com ênfase em "Precedentes Judiciales Vinculantes". Aluno especial da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo na disciplina de graduação do curso de Gestão de Políticas Públicas "A Cidade Constitucional e Orgânica". Advogado Sênior com atuação preponderante em Litigância Estratégica e Advocacy na Tutela Coletiva e no Direito das Relações de Consumo, e em questões de alto impacto e relevância social. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8568969799118561. E-mail: sammachifracca@adv.oabsp.org.br.

estrangeira, aliada à análise documental aprofundada de tratados, convenções internacionais e da jurisprudência paradigmática de cortes regionais e globais, com especial enfoque na atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A hipótese central e inovadora a ser defendida e testada ao longo do trabalho sustenta que a formulação e a efetivação de uma "cidadania transnacional" (*v.g. cidadania europeia*) – desvinculada do critério restrito da nacionalidade estatal e fundamentada na titularidade inerente e universal de direitos humanos – constituem o mecanismo jurídico e político indispensável para legitimar a governança global. Argumenta-se que apenas por meio da participação ativa e direta de indivíduos e coletividades nas instâncias de decisão supranacionais será possível superar o déficit democrático que hoje enfraquece a obrigatoriedade e a aplicação das normas protetivas de direitos humanos em âmbito internacional. Como resultados esperados, antecipa-se que a pesquisa demonstrará que a atual arquitetura institucional do Direito Internacional, centrada quase exclusivamente na soberania estatal, necessita de uma reformulação paradigmática que incorpore elementos de governança cosmopolita. A principal contribuição teórica do artigo reside na proposta de reinterpretação dogmática dos institutos da cidadania e da representação democrática, oferecendo um arcabouço conceitual que integra a teoria da democracia global aos mecanismos práticos de exigibilidade dos direitos humanos perante instâncias transnacionais, fomentando assim os debates acadêmicos de vanguarda no âmbito do VIII SINDA.

Palavras-chave: Cidadania Transnacional; Governança Global; Direitos Humanos; Déficit Democrático; Direito Internacional.

Abstract: This scientific article aims to critically analyze the profound democratic crisis experienced on a global scale, meticulously investigating how the exhaustion of the traditional Nation-State model has negatively impacted the efficacy and effectiveness of International Human Rights Law. The research contextualizes the erosion of representative democracy within States, demonstrating that the exclusive linking of citizenship to belonging to a specific state territory has proven insufficient to guarantee the protection of fundamental rights in an increasingly complex and interdependent transnational scenario. Faced with the contemporary challenges imposed by globalization, human rights crises of unprecedented proportions, and systematic violations that transcend national borders, the study outlines as its general objective to investigate the viability and the imperative need for the construction of a legal-political concept of transnational citizenship, capable of overcoming the growing democratic deficit in global governance and strengthening international mechanisms of human protection. To achieve this objective, the research adopts a rigorous methodology, primarily based on the deductive method of approach, starting from the structural analysis of the current international human rights system to then examine the democratic deficiencies in its decision-making bodies. The methodological path encompasses an exhaustive literature review of legal, political science, and sociological literature, both national and foreign, combined with an in-depth documentary analysis of international treaties, conventions, and the paradigmatic jurisprudence of regional and global courts, with a special focus on the work of the Inter-American Court of Human Rights. The central and innovative hypothesis to be defended and tested throughout the work maintains that the formulation and realization of a transnational citizenship – disconnected from the restricted criterion of state nationality and based on the inherent and universal ownership of human rights – constitute the indispensable legal and political mechanism to legitimize global governance. It is argued that only through the active and direct participation of individuals and collectivities in supranational decision-making instances will it be possible to overcome the democratic deficit that today weakens the obligation and application of human rights protection norms at the international level. As expected results, it is anticipated that the research will

demonstrate that the current institutional architecture of International Law, almost exclusively centered on state sovereignty, needs a paradigmatic reformulation that incorporates elements of cosmopolitan governance. The main theoretical contribution of the article lies in the proposal for a dogmatic reinterpretation of the institutes of citizenship and democratic representation, offering a conceptual framework that integrates the theory of global democracy to the practical mechanisms of enforceability of human rights before transnational instances, thus fostering the avant-garde academic debates within the scope of the VIII SINDA.

Keywords: Transnational Citizenship; Global Governance; Human Rights; Democratic Deficit; International Law.

1. INTROITO: O PARADOXO DA GLOBALIZAÇÃO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA

A contemporaneidade assiste a um fenômeno complexo e contraditório que desafia as bases estruturais do Direito Constitucional e da Ciência Política: o paradoxo da globalização. Se, por um lado, a integração econômica e tecnológica reduziu as distâncias geográficas e promoveu uma interdependência sem precedentes entre as nações, lado outro, esse processo desencadeou uma erosão gradual da democracia representativa tal como concebida no século XX. O modelo estatocêntrico, fundado na ideia de que o Estado-Nação é o depositário exclusivo da soberania e a única fonte legítima de produção normativa, revela sinais claros de exaustão diante de problemas que, por sua natureza orgânica, ignoram as fronteiras cartográficas, como as crises ambientais, os intensos fluxos migratórios e a volatilidade predatória do mercado financeiro global.

Nesse contexto de crise estrutural, torna-se imperativo revisitar a advertência formulada por Immanuel Kant (2008), para quem a "lei da cidadania mundial deve ser limitada às condições da hospitalidade universal". O projeto iluminista kantiano de uma paz perpétua já antevia que a interconexão global exigiria um novo arranjo normativo fundamentado no reconhecimento mútuo entre os seres humanos, independentemente de suas fronteiras. Contemporaneamente, contudo, o que se observa é o deslocamento de decisões soberanas para a esfera de uma governança global essencialmente opaca, o que constitui o cerne do déficit democrático atual. Parcelas substanciais das políticas públicas e das normas que impactam diretamente o cotidiano dos cidadãos é gestada no interior de organizações internacionais, agências reguladoras transnacionais e fóruns econômicos, ambientais e de saúde que, em regra, não possuem vínculo de representatividade direta ou prestação de contas com as populações atingidas por suas decisões.

Essa transferência progressiva de poder para instâncias tecnocráticas e burocráticas distantes do controle popular material, gera uma crise de legitimidade. A vontade do eleitorado nacional é frequentemente mitigada e sobrepujada por compromissos assumidos em tratados e convenções internacionais que operam em um vácuo de prestação de contas democrática.

Esse fenômeno encontra eco na precisa análise de Luigi Ferrajoli (2002; 2007), que diagnostica a crise do Estado-Nação frente à ascensão de "poderes selvagens" do mercado global. Ferrajoli demonstra que a soberania, outrora o escudo protetor das garantias constitucionais internas, encontra-se esvaziada por uma ordem econômica transnacional desprovida de limites jurídicos adequados. O autor sustenta que o garantismo jurídico precisa ser elevado ao plano global, criando uma verdadeira "Constituição da Terra", capaz de impor balizas normativas aos fluxos financeiros e às decisões de agências internacionais que, na atualidade, operam sem legitimação democrática e impõem agendas de austeridade e desregulamentação que corroem os direitos fundamentais.

No cenário interno, a República Federativa do Brasil, ao estabelecer a prevalência dos direitos humanos como princípio regente absoluto de suas relações internacionais, conforme o art. 4º, II, de sua Constituição Federal, reconhece a premente necessidade de integrar-se a esse sistema global sob uma perspectiva humanista. Essa inserção, contudo, deve ser pautada pelo respeito rigoroso aos fundamentos democráticos, sob pena de esvaziamento das prerrogativas inalienáveis do povo brasileiro, detentor de todo o poder conforme emana do parágrafo único do art. 1º de sua Lei Fundamental. A soberania nacional, portanto, não deve ser vista como um isolacionismo absoluto ou uma trincheira protecionista cega, mas, sim, como um poder político que se exerce em diálogo permanente com a comunidade internacional, buscando o progresso coletivo da humanidade sem abdicar, em hipótese alguma, da proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Diante desse cenário, a hipótese sustentada e desenvolvida neste artigo é a de que a construção jurídica de um conceito material de cidadania transnacional constitui o instrumento essencial para enfrentar a crise de representatividade evidenciada por Ferrajoli (2002, 2007). A cidadania transnacional propõe a ampliação do status de sujeito de direitos do indivíduo, que passa a exercer sua titularidade não apenas perante o Estado do qual é nacional, mas também, e principalmente, perante a ordem global. Essa proposta teórica exige mecanismos jurídicos concretos de resistência e legitimação, sendo o controle de

convencionalidade e o incidente de deslocamento de competência, v. g., o elo prático fundamental para essa transição.

O fortalecimento da cidadania transnacional, amparado por instrumentos como, v. g., o Incidente de Deslocamento de Competência e o controle de convencionalidade, permite que a magistratura nacional atue como guardiã de padrões protetivos internacionais, garantindo que a governança global não se converta em um exercício de poder arbitrário. Por conseguinte, representa um avanço inestimável na proteção da dignidade da pessoa humana frente à opacidade das instâncias globais e dos poderes selvagens do capital.

Assim, ao vincular a validade dos atos internos a parâmetros internacionais de direitos humanos fundamentais, o sistema jurídico brasileiro reafirma categoricamente que a soberania externa da República Federativa do Brasil deve coexistir com a proteção efetiva dos direitos fundamentais e das garantias fundamentais, individuais e coletivas, evitando que a globalização resulte em um retrocesso social irreparável nestas mesmíssimas garantias duramente conquistadas no âmbito do constitucionalismo democrático contemporâneo.

3. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA GOVERNANÇA GLOBAL E O ESTADO DE EXCEÇÃO

A transição de uma ordem mundial secularmente baseada na soberania absoluta dos Estados para um novo sistema de governança global fragmentada trouxe consigo um dos maiores e mais complexos desafios jurídicos e políticos da atualidade: o déficit democrático. Ou seja, o esvaziamento do controle democrático e a consolidação de um poder invisível.

Diferentemente de um governo mundial centralizado – tese reducionista que este artigo não endossa –, a governança global contemporânea opera de forma descentralizada por meio de uma rede difusa de organizações internacionais, agências reguladoras transnacionais de padronização e fóruns de cooperação multilateral que, embora exerçam autoridade normativa substancial que altera a macroeconomia e o direito interno, carecem de canais diretos de legitimação popular. Essa fragmentação do poder gera um cenário alarmante em que as decisões que afetam diretamente a vida de milhões de indivíduos são tomadas em espaços de acentuada opacidade, absolutamente distantes dos mecanismos tradicionais de controle social e representação política paritária.

O conceito atual de governança global pressupõe a coordenação articulada de múltiplos atores – Estados soberanos, organizações intergovernamentais, corporações

transnacionais e até mesmo a sociedade civil organizada – para a pretensa gestão de interesses comuns. Ocorre, porém, que essa estrutura burocrática não reproduz, nem de longe, os pilares do Estado Democrático de Direito.

David Held (2001), em sua obra A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos, disseca com precisão essa falha estrutural, apontando que as assimetrias de poder no sistema internacional minam qualquer pretensão de igualdade soberana. Held (2001) diagnostica que a globalização fragmentou o conceito clássico de comunidade política baseada no território, criando o que ele denomina de déficit democrático endêmico, uma vez que as decisões que afetam uma comunidade são frequentemente tomadas por atores externos sobre os quais essa comunidade não exerce nenhuma influência ou controle. Para Held (2001), a solução reside na construção de uma "democracia cosmopolita", na qual redes transnacionais de participação civil compensem o declínio da capacidade regulatória dos parlamentos nacionais.

Enquanto no plano interno a soberania popular é exercida legitimamente pelo sufrágio universal e pelo voto direto – v. g., nos termos do art. 14 da Constituição Federal do Brasil –, no plano global não existe um corpo eleitoral transnacional com poder de decisão sobre as instâncias de governança. A legitimidade dessas instituições é, no máximo, indireta e puramente derivada da vontade dos governos nacionais que as integram, o que resulta sistematicamente em um distanciamento entre a vontade dos cidadãos e as diretrizes globais impostas.

Além disso, a natureza essencialmente tecnocrática dessas instituições agrava ainda mais esse isolamento democrático. Decisões eminentemente políticas sobre distribuição de recursos, economia, saúde, meio ambiente e segurança alimentar, v. g., são frequentemente embaladas e apresentadas ao público como determinações técnicas, neutras e inevitáveis, subtraindo-as, assim, do indispensável debate político essencial.

Esse fenômeno de despolitização da vida humana ganha contornos dramáticos quando analisado sob a perspectiva de Giorgio Agamben (2004), em Estado de Exceção. Agamben (2004) demonstra que o paradigma de governo contemporâneo transformou o modelo excepcional – a suspensão provisória das garantias jurídicas em nome da necessidade e da segurança – em regra permanente. Na arena da governança global, o argumento da "necessidade econômica" ou da "urgência dos mercados" funciona exatamente como o estado de exceção agambeniano: ele autoriza a suspensão das proteções democráticas e dos

direitos trabalhistas e sociais em prol da eficiência ditada por agências internacionais não eleitas.

Trata-se de um "governo dos especialistas" que supostamente prioriza a eficiência e a padronização frente ao caríssimo custo da diversidade de interesses e valores das sociedades locais. Ou melhor, esse "governo dos especialistas" opera um esvaziamento do Direito Constitucional em nome de uma ordem global pautada na eficiência mercadológica, reduzindo contingentes populacionais àquilo que se convencionou chamar de vida nua (HABERMAS, 2002), despida de qualquer proteção política efetiva.

E a isso nada obstante, a opacidade decisória é – em muitas das vezes – uma de suas características mais marcantes: muitas dessas organizações operam sob regras de sigilo ou procedimentos que dificultam o acesso à informação e a fiscalização pela sociedade civil organizada, o que contrasta com os princípios de transparência e publicidade que regem a administração pública brasileira.

O impacto desse déficit democrático na efetividade do Direito Internacional dos Direitos Humanos é avassalador e profundo. A proteção da pessoa humana, que deveria ser o epicentro e o fim último das relações internacionais, acaba muitas vezes subordinada a lógicas burocráticas frias ou a interesses geopolíticos específicos das potências dominantes. A ausência crônica de representação popular direta nas organizações que elaboram, monitoram e interpretam os tratados internacionais pode levar a uma perigosa desconexão entre os padrões protetivos globais estabelecidos em conferências e as necessidades materiais concretas das comunidades vulneráveis do sul global. Sem a participação dos destinatários finais das normas, os direitos humanos correm o risco real de se converteram em meras construções retóricas e declarações de intenções desprovidas de força transformadora na realidade local.

Neste diapasão, é bem verdade que a jurisprudência brasileira reconhece que o Estado (rectius União) Federal detém o monopólio da personalidade internacional, competindo ao Presidente da República celebrar tratados e ao Congresso Nacional aprová-los, conforme os arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal. No entanto, o Supremo Tribunal Federal brasileiro tem enfatizado, de maneira reiterada, que a participação da sociedade civil no controle de constitucionalidade e na interpretação das leis é um desdobramento essencial e irrenunciável da democracia participativa, indispensável para a higidez de todo o sistema jurídico.

Daí porque, sobre a importância basilar da participação social e do controle difuso, o Supremo Tribunal Federal brasileiro assentou:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
>
> **1. A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de "entidade de classe de âmbito nacional" previsto no art. 103, IX, da CRFB.**
>
> **2. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional.**
>
> […]. (ADI 4029, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08-03-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203). **Grifamos.**

A superação desse massivo déficit democrático exige, por via de consequência, que a governança global deixe urgentemente de ser um espaço exclusivista e insulado, frequentado apenas por diplomatas e tecnocratas do capital, para se converter em uma arena pública de efetiva participação cidadã. A legitimidade social do Direito Internacional dos Direitos Humanos depende, de forma umbilical, da criação de mecanismos que permitam ao indivíduo, na sua condição de cidadão transnacional amparado pelos novos diplomas de direitos humanos – inclusive outros ainda por existir, decorrentes do regime e dos princípios

próprios por eles adotados –, influenciar ativamente os processos decisórios globais e exigir, na via jurisdicional e administrativa, a prestação de contas objetiva das instituições internacionais.

A dignidade humana não pode ser protegida de forma satisfatória apenas por instâncias de cúpula; ela requer a democratização estrutural e capilar das instâncias de poder que hoje definem, sem qualquer freio democrático, os rumos da humanidade.

4. HABERMAS, FERRAJOLI E ARENDT: A CONSTELAÇÃO PÓS-NACIONAL E O DIREITO A TER DIREITOS

A construção sólida e cientificamente embasa de um conceito jurídico de cidadania que efetivamente transcenda as antigas fronteiras nacionais exige, de antemão, um diálogo intelectual interdisciplinar e de alto nível entre as teorias políticas e jurídicas que enfrentam a crise do Estado-Nação e a inadiável necessidade de proteção universal do ser humano. A confluência harmoniosa das abordagens de Jürgen Habermas (2001, 2002), Luigi Ferrajoli (2002, 2007) e Hannah Arendt (1989) fornece o alicerce necessário para sustentar a legitimidade teórica de uma governança global que seja estritamente pautada pela primazia democrática e pelos direitos humanos fundamentais, rompendo de forma definitiva com a ultrapassada visão estatocêntrica que insiste em isolar e vulnerabilizar o indivíduo em sua condição efêmera de mero nacional de um país.

O exame da vulnerabilidade extrema do indivíduo perante o Estado encontra seu diagnóstico mais lúcido e contundente no pensamento magistral de Hannah Arendt (1989), em sua obra seminal As Origens do Totalitarismo. Arendt (1989), ao analisar a tragédia das populações apátridas durante o período entreguerras e na Segunda Guerra Mundial, evidenciou um vício estrutural no sistema de proteção internacional: os direitos humanos, declarados universais desde o Iluminismo, paradoxalmente só se efetivavam quando o indivíduo pertencia a um Estado-Nação capaz de garanti-los. Ou seja, a perda da cidadania nacional resultava, na prática, na perda da própria condição política e do reconhecimento social humano. A partir dessa constatação, Arendt (1989) formula a necessidade absoluta de um "direito a ter direitos" – o direito primário e basilar de pertencer a uma comunidade política na qual a pessoa possa ser julgada por suas ações e opiniões, e não meramente por sua origem.

À luz do apelo arendtiano, a cidadania transnacional responde diretamente a esse dilema ao propor que o ser humano possua um vínculo de proteção política supranacional, isto é, que o vínculo de proteção política e jurídica seja desatrelado da contingência do nascimento em determinado território e seja atrelado de forma inquebrantável à condição humana global e à humanidade como um todo. Na perspectiva de direitos fundamentais, a necessidade de uma comunidade política global para a condição humana fundamenta a universalidade dos direitos e garantias, assegurando que nenhum indivíduo seja excluído do mundo comum por falta de um status nacional reconhecido.

Superada a constatação da tragédia da apatridia, as contribuições imprescindíveis de Jürgen Habermas (2001), especialmente na obra A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos, apontam a saída institucional para a superação do isolacionismo estatal. Habermas (2001) demonstra de maneira inequívoca que o modelo político centrado no Estado-Nação se tornou pequeno demais para resolver os problemas de uma economia globalizada, porém continua sendo grande demais para a solidariedade cotidiana. O autor foca na necessidade imperiosa de construção de uma política mundial – repita-se, sem a necessidade de um governo mundial centralizador –, fundamentada na ideia de uma vibrante esfera pública mundial e no que ele define como "cosmopolitismo deliberativo". Habermas (2001) sustenta que a legitimidade democrática pode e deve ser adequadamente transposta do plano nacional para o supranacional por meio de intensos processos comunicativos e de deliberação transparente que envolvam a sociedade civil global e redes transnacionais. Para o filósofo, a concretização da cidadania transnacional não pressupõe o aniquilamento ou a abolição dos Estados, mas, sim, a inserção e submissão desses entes a uma ordem cosmopolita forte, na qual a solidariedade entre estranhos seja mediada por instituições internacionais rigorosamente juridificadas e constantemente submetidas ao escrutínio público aberto.

Nessa mesma linha de análise, a referida exclusão do indivíduo da proteção político-jurídica e sua redução à mera sobrevivência biológica constituem o que a literatura contemporânea identifica, e que se alinha ao pensamento que permeia discussões de Jürgen Habermas (2002) em sua obra Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I, como a redução perversa do sujeito à sua vida nua. Essa condição de destituição normativa absoluta reflete a face mais cruel da exclusão sistêmica do cenário internacional, em que seres humanos afetados por conflitos ou pela predação econômica são destituídos de seu escudo jurídico e expostos à arbitrariedade irrestrita do poder soberano, confirmando a urgência de uma proteção que transcenda as fronteiras geográficas.

Assim, o modelo proposto por Habermas busca superar o déficit democrático ao propor que as decisões globais sejam fruto de um processo discursivo aberto, e não apenas de acordos tecnocráticos e burocráticos entre elites diplomáticas.

Não obstante, para que essa proteção ganhe contornos normativos efetivos, o sistema exige uma base epistemológica rigorosa, a qual pode ser extraída da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen (1998). Kelsen inovou ao formular o primado do Direito Internacional (monismo internacionalista), demonstrando cientificamente que a ordem jurídica global se sobrepõe hierarquicamente às ordens estatais e confere validade às constituições nacionais. Sob a ótica kelseniana, o Direito Internacional deixa de ser um mero acordo de vontades entre soberanos absolutos para se estabelecer como a norma fundamental e objetiva que coordena a convivência global. A superação do dogma da soberania absoluta dos Estados é o pressuposto lógico de Kelsen para que a paz seja juridicamente viável (KANT, 2008), um argumento que sustenta diretamente a superioridade hierárquica e a força impositiva das normas de direitos humanos.

Ademais, ao transpor essa base teórica para a aplicação normativa de proteção do ser humano, Antônio Augusto Cançado Trindade (2002), na notável obra O Direito Internacional em um Mundo em Transformação, expõe o processo irreversível de humanização do Direito Internacional. Cançado Trindade, com inigualável erudição, refuta enfaticamente a tese clássica que reconhecia apenas os Estados como sujeitos de direito internacional. O autor demonstra que o desenvolvimento material e expansivo dos direitos humanos e o reconhecimento cristalino das normas de jus cogens consagraram o indivíduo como o sujeito primordial de direito internacional. A capacidade processual do indivíduo para acionar diretamente cortes internacionais e reivindicar direitos contra seu próprio Estado constitui o maior avanço civilizatório do ordenamento global, materializando, de forma inequívoca, o conceito de cidadania transnacional desvinculada das engrenagens estatais restritivas.

Complementar a essa arquitetura teórica, o garantismo de Luigi Ferrajoli (2002, 2007) atua como a barreira de contenção indispensável. Ferrajoli propõe a expansão ambiciosa do paradigma do constitucionalismo rígido para o plano internacional, defendendo que a proteção dos direitos fundamentais deve atuar como a "norma fundamental da Terra" (KELSEN, 1998). Sob essa ótica cristalina, a cidadania transnacional é o status dignitatis inalienável que garante a cada indivíduo a titularidade plena de direitos subjetivos oponíveis contra qualquer poder, seja ele de natureza estatal interna ou transnacional corporativa. O

garantismo ferrajoliano exige expressamente que a validade de todas as normas e atos de governança global dependa de sua irrestrita conformidade material com os direitos humanos, transformando as cortes internacionais em guardiãs implacáveis da dignidade humana frente às pressões desumanizadoras do mercado e da tecnocracia.

É digno de nota que a convergência harmoniosa dessas teorias reverbera na jurisprudência de cortes superiores pátrias, que passaram a incorporar ativamente esses ideais cosmopolitas ao interpretar a própria Constituição.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, ao interpretar os fundamentos da República, tem firmemente exercido a sua função contramajoritária indispensável à reafirmação de que a proteção enérgica das minorias e dos grupos sociais vulneráveis constitui elemento essencial, e não acessório, da democracia material brasileira. A Corte brasileira estabeleceu de forma pretoriana que a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º., III, da Constituição Federal, é o valor espiritual supremo que deve obrigatoriamente orientar a interpretação de todo o ordenamento jurídico, invalidando qualquer norma (constitucional ou infraconstitucional) que pretenda restringir direitos com base em fatores de exclusão ou em desrespeito à titularidade inata de direitos, quer em razão da nacionalidade ou mesmo da orientação sexual, v. g.

Nesse exato sentido, , acerca da universalidade e do núcleo intocável da dignidade humana, a jurisprudência brasileira assentou em decisão lapidar:

> EMENTA: UNIÃO CIVIL ENTRE PESSOAS DO MESMO SEXO - ALTA RELEVÂNCIA SOCIAL E JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA QUESTÃO PERTINENTE ÀS UNIÕES HOMOAFETIVAS - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RECONHECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA COMO ENTIDADE FAMILIAR: POSIÇÃO CONSAGRADA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADPF 132/RJ E ADI 4.277/DF) - O AFETO COMO VALOR JURÍDICO IMPREGNADO DE NATUREZA CONSTITUCIONAL: A VALORIZAÇÃO DESSE NOVO PARADIGMA COMO NÚCLEO CONFORMADOR DO CONCEITO DE FAMÍLIA - O DIREITO À BUSCA DA FELICIDADE, VERDADEIRO POSTULADO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO E EXPRESSÃO DE UMA IDÉIA-FORÇA QUE DERIVA DO PRINCÍPIO DA ESSENCIAL DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - ALGUNS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA SUPREMA CORTE AMERICANA SOBRE

O DIREITO FUNDAMENTAL À BUSCA DA FELICIDADE - PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA (2006): DIREITO DE QUALQUER PESSOA DE CONSTITUIR FAMÍLIA, INDEPENDENTEMENTE DE SUA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU IDENTIDADE DE GÊNERO - DIREITO DO COMPANHEIRO, NA UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA, À PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE DE SEU PARCEIRO, DESDE QUE OBSERVADOS OS REQUISITOS DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL - O ART. 226, § 3º, DA LEI FUNDAMENTAL CONSTITUI TÍPICA NORMA DE INCLUSÃO - A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO - **A PROTEÇÃO DAS MINORIAS ANALISADA NA PERSPECTIVA DE UMA CONCEPÇÃO MATERIAL DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL - O DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE IMPEDIR (E, ATÉ MESMO, DE PUNIR) "QUALQUER DISCRIMINAÇÃO ATENTATÓRIA DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS" (CF, ART. 5º, XLI) - A FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O FORTALECIMENTO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: ELEMENTOS QUE COMPÕEM O MARCO DOUTRINÁRIO QUE CONFERE SUPORTE TEÓRICO AO NEOCONSTITUCIONALISMO -** RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. NINGUÉM PODE SER PRIVADO DE SEUS DIREITOS EM RAZÃO DE SUA ORIENTAÇÃO SEXUAL. - Ninguém, absolutamente ninguém, pode ser privado de direitos nem sofrer quaisquer restrições de ordem jurídica por motivo de sua orientação sexual. Os homossexuais, por tal razão, têm direito de receber a igual proteção tanto das leis quanto do sistema político-jurídico instituído pela Constituição da República, mostrando-se arbitrário e inaceitável qualquer estatuto que puna, que exclua, que discrimine, que fomente a intolerância, que estimule o desrespeito e que desiguale as pessoas em razão de sua orientação sexual. RECONHECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO ENTIDADE FAMILIAR. - O Supremo Tribunal Federal - apoiando-se em valiosa hermenêutica construtiva e invocando princípios essenciais (como os da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da autodeterminação, da igualdade, do pluralismo, da intimidade, da não discriminação e da busca da felicidade) - reconhece assistir, a qualquer pessoa, o direito fundamental à orientação sexual, havendo proclamado, por isso mesmo, a plena legitimidade ético-jurídica da união homoafetiva como entidade familiar, atribuindo-lhe, em conseqüência, verdadeiro estatuto de cidadania, em ordem a permitir que se extraiam, em favor de parceiros homossexuais, relevantes conseqüências no plano do Direito, notadamente no campo previdenciário, e, também, na esfera das relações sociais e familiares. - A extensão, às uniões homoafetivas, do mesmo regime

jurídico aplicável à união estável entre pessoas de gênero distinto justifica-se e legitima-se pela direta incidência, dentre outros, dos princípios constitucionais da igualdade, da liberdade, da dignidade, da segurança jurídica e do postulado constitucional implícito que consagra o direito à busca da felicidade, os quais configuram, numa estrita dimensão que privilegia o sentido de inclusão decorrente da própria Constituição da República (art. 1º, III, e art. 3º, IV), fundamentos autônomos e suficientes aptos a conferir suporte legitimador à qualificação das conjugalidades entre pessoas do mesmo sexo como espécie do gênero entidade familiar. - Toda pessoa tem o direito fundamental de constituir família, independentemente de sua orientação sexual ou de identidade de gênero. A família resultante da união homoafetiva não pode sofrer discriminação, cabendo-lhe os mesmos direitos, prerrogativas, benefícios e obrigações que se mostrem acessíveis a parceiros de sexo distinto que integrem uniões heteroafetivas. A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DO AFETO COMO UM DOS FUNDAMENTOS DA FAMÍLIA MODERNA. - O reconhecimento do afeto como valor jurídico impregnado de natureza constitucional: um novo paradigma que informa e inspira a formulação do próprio conceito de família. Doutrina. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E BUSCA DA FELICIDADE. - O postulado da dignidade da pessoa humana, que representa - considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) - significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País, traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo. Doutrina. - O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se, em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais. - Assiste, por isso mesmo, a todos, sem qualquer exclusão, o direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito, que se qualifica como expressão de uma idéia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte americana. Positivação desse princípio no plano do direito comparado. **A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A PROTEÇÃO DAS MINORIAS. - A proteção das minorias e dos grupos vulneráveis qualifica-se como fundamento imprescindível à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito. - Incumbe, por isso mesmo, ao Supremo Tribunal Federal, em sua condição institucional de guarda da Constituição (o que lhe confere "o monopólio da última**

> **palavra" em matéria de interpretação constitucional), desempenhar função contramajoritária, em ordem a dispensar efetiva proteção às minorias contra eventuais excessos (ou omissões) da maioria, eis que ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, à autoridade hierárquico-normativa e aos princípios superiores consagrados na Lei Fundamental do Estado. Precedentes. Doutrina.** (RE 477554 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16-08-2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-02 PP-00287 RTJ VOL-00220-01 PP-00572). **Grifamos.**

De igual modo, e com a mesma firmeza doutrinária, a universalidade incondicional dos direitos humanos, que independe por completo da condição burocrática de nacional ou estrangeiro, é enfaticamente sustentada pelo mesmo Supremo Tribunal Federal brasileiro ao assegurar e blindar o acesso à justiça e às garantias intransigentes do devido processo legal a todos os indivíduos submetidos à sua jurisdição, no moldes do comando expresso do art. 5º da Constituição Federal. A condição precária de estrangeiro, a ausência absoluta de vínculos nacionais (políticos, jurídicos, históricos, sociais, econômicos etc.) ou mesmo a ausência de domicílio fixo no Brasil, não possui o condão de afastar ou mitigar a titularidade inata das garantias fundamentais básicas do ser humano, circunstância que reflete com perfeição e de forma prática a superação histórica da barreira alfandegária e excludente da nacionalidade em favor de um estatuto de proteção global, conforme preconizado por Cançado Trindade (2002).

Nesta perspectiva, isto é, sobre o acesso irrestrito de estrangeiros não domiciliados à justiça brasileira, o Pretório Excelso consignou o entendimento de que a cidadania atua como vetor material de direitos:

> EMENTA: "HABEAS CORPUS" - **ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL - IRRELEVÂNCIA - CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS E TITULAR DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - PLENITUDE DE ACESSO, EM CONSEQÜÊNCIA, AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE - PRECEDENTES -** ACORDO BILATERAL BRASIL/RÚSSIA CELEBRADO PELOS RESPECTIVOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS COM O OBJETIVO DE VIABILIZAR O COMPARTILHAMENTO DE PROVA EM MATÉRIA PENAL - IMPOSSIBILIDADE DE A EXECUÇÃO

DESSE ACORDO DE COOPERAÇÃO RESULTAR EM IMEDIATA APLICAÇÃO, NO BRASIL, EM DETRIMENTO DO PACIENTE, DE QUALQUER MEDIDA PRIVATIVA DE SUA LIBERDADE INDIVIDUAL - SÚDITO ESTRANGEIRO QUE SEQUER SE ENCONTRA NO BRASIL - INOCORRÊNCIA DE QUALQUER SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE IMEDIATA OFENSA À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO FÍSICA DO PACIENTE - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA DOUTRINA BRASILEIRA DO "HABEAS CORPUS" - CESSAÇÃO (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926) - COMPARTILHAMENTO DE PROVA EFETIVADO COM A INTERMEDIAÇÃO DE MISSÃO DIPLOMÁTICA ESTRANGEIRA, CUJOS ATOS NÃO ESTÃO SUJEITOS, EM REGRA, À AUTORIDADE JURISDICIONAL DOS MAGISTRADOS E TRIBUNAIS BRASILEIROS - CONSEQÜENTE INADMISSIBILIDADE DO "WRIT" CONSTITUCIONAL - PEDIDO NÃO CONHECIDO. **O SÚDITO ESTRANGEIRO, MESMO AQUELE SEM DOMICÍLIO NO BRASIL, TEM DIREITO A TODAS AS PRERROGATIVAS BÁSICAS QUE LHE ASSEGUREM A PRESERVAÇÃO DO "STATUS LIBERTATIS" E QUE LHE GARANTAM A OBSERVÂNCIA, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS". - O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do "habeas corpus", em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. - A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes (HC 94.016/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). - Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.** INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE OFENSA DIRETA E IMEDIATA AO "STATUS LIBERTATIS" DO PACIENTE, SEJA EM VIRTUDE DA IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTRADIÇÃO (PELO FATO DE NÃO SE ENCONTRAR EM TERRITÓRIO BRASILEIRO), SEJA EM FACE DA INADMISSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA PENAL ESTRANGEIRA, PARA EFEITO DE EXECUÇÃO, NO BRASIL, DE PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE - EXAME

DO ART. 9º DO CÓDIGO PENAL E ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO NORMATIVO DA HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇAS ESTRANGEIRAS NO ORDENAMENTO POSITIVO NACIONAL - A REGULAÇÃO JURÍDICA DESSA MATÉRIA NO DIREITO IMPERIAL BRASILEIRO (SEGUNDO REINADO) - A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA DA HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇAS PENAIS ESTRANGEIRAS - A EXTRADIÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA REPRESSÃO À CRIMINALIDADE COMUM: NECESSIDADE, PORÉM, DA PRESENÇA DO SÚDITO ESTRANGEIRO EM TERRITÓRIO BRASILEIRO, DENTRE OUTROS REQUISITOS. PACIENTE QUE SE ENCONTRA EM TERRITÓRIO SUJEITO A OUTRA SOBERANIA ESTRANGEIRA. CIRCUNSTÂNCIA QUE, SÓ POR SI, REVELA-SE CAPAZ DE NEUTRALIZAR EVENTUAL LESIVIDADE RESULTANTE DA EXECUÇÃO DO ACORDO BILATERAL DE COOPERAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO E O MINISTÉRIO PÚBLICO RUSSO, O QUE BASTA PARA INIBIR A OCORRÊNCIA DE QUALQUER HIPÓTESE DE OFENSA DIRETA À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO FÍSICA DE REFERIDO PACIENTE. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE A HOMOLOGAÇÃO DA SENTENÇA PENAL ESTRANGEIRA CONVERTER-SE EM (INADMISSÍVEL) SUCEDÂNEO DO PROCESSO EXTRADICIONAL. MAGISTÉRIO DA DOUTRINA. A FUNÇÃO CLÁSSICA DO "HABEAS CORPUS" RESTRINGE-SE À ESTREITA TUTELA DA IMEDIATA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO FÍSICA DAS PESSOAS. - A ação de "habeas corpus" não se revela cabível, quando inexistente situação de dano efetivo ou de risco potencial ao "jus manendi, ambulandi, eundi ultro citroque" do paciente. Esse entendimento decorre da circunstância histórica de a Reforma Constitucional de 1926 - que importou na cessação da doutrina brasileira do "habeas corpus" - haver restaurado a função clássica desse extraordinário remédio processual, destinando-o, quanto à sua finalidade, à específica tutela jurisdicional da imediata liberdade de locomoção física das pessoas. Precedentes. - Considerações em torno da formulação, pelo Supremo Tribunal Federal, sob a égide da Constituição de 1891, da doutrina brasileira do "habeas corpus": a participação decisiva, nesse processo de construção jurisprudencial, dos Ministros PEDRO LESSA e ENÉAS GALVÃO e, também, do Advogado RUI BARBOSA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem salientado que, não havendo risco efetivo de constrição à liberdade de locomoção física, não se revela pertinente o remédio do "habeas corpus", cuja utilização supõe, necessariamente, a concreta configuração de ofensa - atual ou iminente - ao direito de ir, vir e permanecer das pessoas. Doutrina. Precedentes. Impossibilidade de a execução do Acordo de

> Cooperação Brasil/Rússia, presente o contexto em exame, resultar em imediata aplicação, em território brasileiro, em detrimento do paciente, de qualquer medida privativa de sua liberdade de locomoção física. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EXPEDIR PROVIMENTOS JURISDICIONAIS CONSUBSTANCIADORES DE ORDENS MANDAMENTAIS DIRIGIDAS A QUALQUER MISSÃO DIPLOMÁTICA SEDIADA EM TERRITÓRIO BRASILEIRO. - Ressalvadas as hipóteses previstas em tratados, convenções e regras de direito internacional, os órgãos integrantes do Poder Judiciário brasileiro acham-se delimitados, quanto ao exercício da atividade jurisdicional, pelo conceito - que é eminentemente jurídico - de território. É que a prática da jurisdição, por efeito de autolimitação imposta pelo próprio legislador doméstico de cada Estado nacional, submete-se, em regra, ao âmbito de validade espacial do ordenamento positivo interno. - O conceito de jurisdição encerra não só a idéia de "potestas", mas supõe, também, a noção de "imperium", a evidenciar que não há jurisdição onde o Estado-Juiz não dispõe de capacidade para impor, em caráter compulsório, a observância de seus comandos ou determinações. "Nulla jurisdictio sine imperio". - Falece poder, ao Supremo Tribunal Federal, para impor, a qualquer legação diplomática estrangeira sediada em nosso País, o cumprimento de determinações emanadas desta Corte, tendo em vista a relevantíssima circunstância de que - ressalvadas situações específicas (RTJ 133/159, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - RTJ 161/643-644, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 184/740-741, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - não estão elas sujeitas, em regra, à jurisdição do Estado brasileiro. - A questão do exercício, por juízes e Tribunais nacionais, do poder jurisdicional: a jurisdição, embora teoricamente ilimitável no âmbito espacial, há de ser exercida, em regra, nos limites territoriais do Estado brasileiro, em consideração aos princípios da efetividade e da submissão. Doutrina. (HC 102041, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 20-04-2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-03 PP-00669). **Grifamos.**

A integração densa e articulada dessas robustas construções teóricas demonstra com farta clareza que a consolidação da cidadania transnacional é um caminho seguro e viável para conferir e injetar substância democrática à governança global contemporânea.

Destarte, a esfera pública deliberativa habermasiana, somada aos inflexíveis limites garantistas estipulados por Ferrajoli e o resgate do inalienável pertencimento arendtiano e kantiano à grande família da humanidade, convergem inexoravelmente para a edificação de um modelo sofisticado e eficaz de proteção global, Nesse arranjo normativo pós-nacional, o indivíduo finalmente é reconhecido e tutelado como sujeito de direitos de índole universal e

direta, cuja proteção à sua dignidade passa a funcionar como a verdadeira medida de validade e legitimidade de toda e qualquer estrutura de poder transnacional que atue no cenário jurídico.

5. A EXPERIÊNCIA DA CIDADANIA NA UNIÃO EUROPEIA COMO LABORATÓRIO PÓS-NACIONAL

O exame empírico da governança transnacional encontra na União Europeia o laboratório prático, político e jurídico, mais avançado e complexo da história contemporânea da humanidade para a construção de uma efetiva cidadania que transcende as fronteiras do Estado-Nação.

Em contraste absoluto com arranjos políticos do Sul Global que se constituem como meros blocos superficiais de cooperação alfandegária, econômica ou simples alianças diplomáticas e de livre comércio, o projeto arquitetônico europeu institucionalizou e concretizou um estatuto jurídico de uma dupla cidadania automática; mas, mais do que isso: uma cidadania supranacional inédita, que confere um rol extenso de direitos subjetivos diretamente oponíveis aos indivíduos, independentemente de sua nacionalidade específica ou do território onde se encontrem dentro do bloco. Essa monumental experiência institucional fornece lições fundamentais e indispensáveis para o amadurecimento prático da discussão acadêmica sobre a governança global contemporânea, preenchendo as lacunas sobre a real viabilidade de criar vínculos duradouros de pertencimento político solidário em amplos e altamente diversificados espaços geográficos e multiculturais.

Ainda, em perspectiva da evolução histórica, a consagração da cidadania europeia teve como marco divisório e definitivo a assinatura do célebre Tratado de Maastricht, em 1992, diploma responsável por estabelecer formalmente a chamada Cidadania da União, introduzindo uma categoria jurídica nova no direito público. Por óbvio e por cautela redacional dos formuladores, esse estatuto transnacional não visa substituir a cidadania nacional primária, mas, sim, atuar com o firme propósito de complementá-la e adensá-la, garantindo aos cidadãos nacionais de todos os Estados-membros garantias materiais essenciais, tais como o direito à livre circulação de pessoas pelo continente, o direito de estabelecer residência em qualquer território abrangido, o direito político de petição direta perante as instâncias do Parlamento Europeu e o fundamental direito à ampla proteção pelas autoridades consulares e diplomáticas de qualquer outro Estado-membro no exterior. Tais

direitos pioneiros foram, em momento ulterior e com o aprofundamento das relações sociais, densificados de maneira significativa pelo Tratado de Lisboa, promulgado em 2007. Esse tratado representou um salto axiológico ao conferir à vigorosa Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia a mesma força normativa, peso e valor jurídico impositivo dos tratados fundacionais originários, chancelando e reforçando sobremaneira a dimensão axiológica e rigidamente garantista desta proteção político-jurídica inovadora.

Digno de nota, e também de cuidadosa reflexão, o pioneiro modelo europeu demonstra cabalmente que a cidadania, como instituto jurídico em matéria de proteção e defesa dos direitos humanos e garantias fundamentais, pode e deve ser progressivamente desvinculada de uma identidade étnica ou de uma ficção de nacionalidade homogênea, passando a fundamentar-se organicamente em sólidos valores democráticos compartilhados e na irrestrita proteção comum e prioritária dos direitos humanos fundamentais.

Contudo, a experiência europeia também expõe as tensões inerentes ao déficit democrático institucional. David Held (2001) demonstra que mesmo arranjos avançados como a União Europeia sofrem com o distanciamento entre o cidadão e os centros de comando, visto que a formulação de diretivas econômicas rigorosas que impactam diretamente o mercado de trabalho nacional é frequentemente decidida sem o devido engajamento popular, esvaziando a confiança social nas instituições da comunidade.

Essa problemática teórica de representação revela-se de forma particularmente aguda e palpável quando se observa de perto que, durante longas e decisivas décadas, o poder decisório central na engrenagem da União Europeia esteve demasiadamente concentrado na Comissão Europeia – órgão executivo cujos membros não são eleitos diretamente pelos cidadãos do bloco – e no Conselho da União Europeia, instância intergovernamental que representa, primordialmente, os interesses macroeconômicos diretos dos governos nacionais dominantes. Embora o Parlamento Europeu constitua a única instituição legitimamente eleita pelo voto popular direto dos cidadãos dos variados povos da Europa, suas competências legislativas originárias e suas atribuições de controle fiscalizatório foram, em grande medida e historicamente, severamente limitadas, servindo muitas vezes apenas como um órgão de chancela. Essa inegável assimetria arquitetônica e de distribuição de poder gera, quase que inevitavelmente, uma forte e constante percepção de distanciamento, indiferença e abismo representativo entre o cidadão comum, trabalhador local, e as impessoais e distantes instâncias de poder supranacional em Bruxelas, dinâmica essa que é frequentemente rotulada

e criticada pela sociedade civil europeia como a materialização de uma perversa e inflexível governança conduzida exclusivamente por burocratas e tecnocratas.

E, então, a tensão constante entre o desejo genuíno de integração continental contínua e a preservação reacionária e arraigada da estrita soberania e identidade nacional espelha e reflete perfeitamente o hercúleo desafio de conseguir legitimar social e democraticamente decisões difíceis que impactam profunda e negativamente as vulneráveis economias locais. Fazer isso sem dispor de um canal robusto, eficaz e transparente de representação que seja inequivocamente percebido como autêntico e confiável pelas populações constitui, na visão de sociólogos e juristas do campo, o principal entrave para a consolidação e pacificação do ideal transnacional no continente europeu e no mundo ocidental.

As lições extraídas da complexa experiência da integração europeia são verdadeiramente inestimáveis para a construção dogmática de uma nova governança global solidamente democrática. A primeira e talvez principal lição consolida a premissa de que a irrestrita juridicidade dos atos supranacionais e a rigorosa e eficaz proteção judicial são os pilares da sustentação cidadania transnacional; sem a atuação firme, uniforme e contramajoritária do Tribunal de Justiça da União Europeia, os formidáveis direitos previstos formalmente nos celebrados tratados seriam tão somente promessas efêmeras, vazias de eficácia prática e desprovidas de força vinculante real. A segunda e inafastável lição aponta que o mero processo utilitário de integração puramente econômica e comercial, quando isolado, desenraizado e apátrida de um compromisso humano maior, mostra-se estruturalmente insustentável sem que ocorra, de forma simultânea, concomitante e orgânica, uma verdadeira e profunda integração social, identitária e política. Esse engajamento recíproco deve ser desenhado para envolver o cidadão comum não apenas como um observador ou receptor passivo, mas como protagonista, fiscal e principal engrenagem desse tecido institucional transnacional.

Retornando à nossa realidade constitucional interna do Brasil, observa-se que o texto magno, por intermédio do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal, estabeleceu com louvável antecedência histórica que a República buscará não apenas a integração meramente mercantil, mas expressamente a ampla e substancial integração econômica, política, social e cultural contínua dos povos irmãos da América Latina. O propósito maior dessa norma diretriz é viabilizar concretamente, com a superação das adversidades

conjunturais, a formação pujante de uma verdadeira e unida comunidade latino-americana de nações.

Malgrado, todavia, conquanto esse vinculante mandato constitucional brasileiro guarde notável semelhança axiológica e teleológica com o ideal originário do exitoso modelo europeu, a conturbada integração regional em nosso subcontinente, particularmente visível nos persistentes percalços enfrentados pelo MERCOSUL, ainda carece profundamente de uma arcabouço estrutural supranacional forte, coeso, e da elaboração e consolidação de uma autêntica e substancial cidadania regional que possa garantir as prometidas liberdades econômicas e civis em um nível suficientemente robusto.

Indubitavelmente, a experiência da União Europeia ensina que o caminho para superar o déficit democrático global não passa pelo enfraquecimento das proteções sociais, mas pela criação de uma esfera pública transnacional onde o cidadão possa, efetivamente, manifestar sua voz, exercer controle, fiscalizar as ações de cúpula e influenciar concretamente a balança e as diretrizes estipuladas do poder econômico corporativo global e da tecnocracia não representativa.

E, portanto, a partir desse intrincado arranjo institucional cosmopolita que a inovadora figura jurídica da cidadania transnacional deve ser obrigatoriamente compreendida em sua máxima amplitude e complexidade de funções protetivas não-tradicionais. Essa cidadania, reitera-se, não deve jamais ser confundida ou entendida como a busca utópica por um governo mundial despótico, excessivamente hiper-centralizado e sem lastro popular material e legítimo – tese utópica jamais endossada por este artigo –, mas deve ser visualizada, sem sombra de dúvidas, na sua exata concepção de instituto emancipal: a saber, como um irrenunciável e vital status jurídico moderno de inclusão participativa humanista.

É precisamente esse escudo legal pós-nacional e principiológico que tem a fundamental e nobre função de assegurar que os indivíduos, especialmente as camadas de maior exclusão marginal, encontrem a guarida protetora, e não o silenciamento passivo.

6. O PARADIGMA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: FREIOS, CONTRAPESOS E CONTROLE CONVENCIONALIDADE:

O controle de convencionalidade constitui, na mais estrita observância da arquitetura jurídica hodierna, o imprescindível mecanismo processual e de viés intensamente

democrático que tem notória capacidade prática de materializa a abstrata cidadania transnacional operando com força viva no plano jurídico interno. Isto porque, conquanto lamentavelmente a governança global ordinária padece de um grave e sistêmico déficit de representação política e deliberação direta da vontade popular autêntica e informada, o engenhoso instituto do controle de convencionalidade age de forma reativa e permite instrumentalmente que todo e qualquer indivíduo legitimamente invoque, sem necessidade de intermediários ou instâncias morosas da diplomacia estatal, a autoridade magna das normas vinculantes internacionais de direitos humanos e fundamentais diretamente nos foros pátrios e perante os magistrados e tribunais nacionais comuns. Tal dinâmica inverte e corrige o descompasso processual da cidadania subalternizada perante o império dos mercados, transformando, com notável rapidez processual efetiva e com peso de mando vinculatório, o juiz ordinário de matriz local, originariamente focado no exame de leis esparsas e códigos limitados territorialmente, em um efetivo membro transnacional cooperativo, alçado organicamente à relevante e indisponível posição de guardião primordial dos rigorosos e exigentes padrões protetivos civilizatórios que compõem os pactos da humanidade.

O referido e vital instrumento judicial destitui e rompe definitivamente a cegueira normativista e a rigidez fria associada ao caduco positivismo estatocêntrico do século passado, e assim vincula inafastavelmente a própria validade material, processual e axiológica de qualquer e de todos os atos normativos estatais unicamente ao respeito compulsório e intransigente aos atributos conformadores e inegociáveis inerentes à sagrada dignidade da condição humana, exatamente conforme categoricamente estabelecido nas minúcias dos extensos tratados e convenções globais internacionais formalmente internalizados e incorporados de maneira paulatina ao tecido que dá sustentação viva e perene ao próprio arcabouço lógico e dinâmico de nosso ordenamento jurídico de índole constitucional contemporânea, tornando a jurisdição global uma capilaridade atuante internamente em toda comarca.

Flávia Piovesan (2013), in Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional, esclarece com magistral precisão essa engenharia institucional. A autora demonstra que a Constituição Brasileira operou uma "abertura material" ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagrando um autêntico "bloco de constitucionalidade". Piovesan sustenta que o catálogo de direitos previstos na Carta Constitucional de 1988 não é exaustivo, admitindo a incorporação de novos direitos provenientes de tratados que passam a integrar a materialidade da Constituição (CRFB, art.

5º., § 2º). Esse arcabouço impede que o Estado brasileiro evoque normas infraconstitucionais para justificar o descumprimento de compromissos internacionais voltados à proteção do ser humano.

Adicionalmente, o conceito e a evolução do controle de convencionalidade encontram sua gênese na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), especialmente a partir do caso Almonacid Arellano vs. Chile, em 2006. A Corte estabeleceu que o Poder Judiciário de cada Estado-parte deve exercer não apenas o controle de constitucionalidade, mas também velar para que a aplicação das leis internas não contrarie o objeto e a finalidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

No Brasil, essa evolução foi impulsionada pela abertura do sistema constitucional operada pelo art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, que reconhece a integração de direitos decorrentes de tratados internacionais. E com a inclusão do § 3º ao referido art. 5º da Constituição brasileira, pela Emenda Constitucional nº 45/2004, consolidou-se um bloco de constitucionalidade que exige do juiz nacional a análise da compatibilidade das normas internas com os compromissos globais de proteção à pessoa humana (PIOVESAN, 2013).

Essa dinâmica processual reafirma o indivíduo como sujeito pleno de direito internacional. O acesso à justiça transnacional deixa de ser uma via excepcional de peticionamento a organismos internacionais para tornar-se uma realidade cotidiana nas cortes locais. Ao fundamentar suas pretensões em normas internacionais, o cidadão exerce uma titularidade que não se esgota no vínculo de nacionalidade, mas repousa em sua condição humana universal. O controle de convencionalidade atua como um reforço democrático, pois submete as decisões das maiorias legislativas nacionais ao crivo de valores fundamentais civilizatórios que os Estados se comprometeram a observar soberanamente ao ratificar os pactos internacionais.

Não obstante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça brasileiros têm consolidado a eficácia desse controle, especialmente através da tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos que não seguiram o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição brasileira. No histórico julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 466.343/SP, o Pretório Excelso reconheceu que esses tratados possuem hierarquia superior à lei ordinária, o que lhes confere um efeito paralisante sobre as normas internas em sentido contrário e, portanto, reafirma a força normativa dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos fundamentais:

EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. ROUBO, DESACATO E RESISTÊNCIA. APELAÇÃO CRIMINAL. EFEITO DEVOLUTIVO AMPLO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. ROUBO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO DO CRIME DE ROUBO PARA O DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. TEMA NÃO PREQUESTIONADO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. **DESACATO. INCOMPATIBILIDADE DO TIPO PENAL COM A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE.** 1. Uma vez interposto o recurso de apelação, o Tribunal, respeitando o contraditório, poderá enfrentar todas as questões suscitadas, ainda que não decididas na primeira instância, desde que relacionadas ao objeto litigioso recursal, bem como apreciar fundamentos não acolhidos pelo juiz (arts. 10 e 1.013, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, c/c art. 3º do Código de Processo Penal). 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afasta a aplicabilidade do princípio da insignificância em crimes cometidos mediante o uso de violência ou grave ameaça, como o roubo. 3. O pleito de desclassificação do crime de roubo para o de constrangimento ilegal carece da indicação do dispositivo legal considerado malferido e das razões que poderiam fundamentar o pedido, devendo-se aplicar o veto da Súmula 284/STF. Além disso, o tema não foi objeto de apreciação pelo Tribunal de origem, nem a parte interessada opôs embargos de declaração para suprir tal omissão, o que atrai o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF. **4. O art. 2º, c/c o art. 29, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) prevê a adoção, pelos Estados Partes, de "medidas legislativas ou de outra natureza" visando à solução de antinomias normativas que possam suprimir ou limitar o efetivo exercício de direitos e liberdades fundamentais. 5. Na sessão de 4/2/2009, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, pelo rito do art. 543-C do CPC/1973, o Recurso Especial 914.253/SP, de relatoria do Ministro LUIZ FUX, adotou o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 466.343/SP, no sentido de que os tratados de direitos humanos, ratificados pelo país, têm força supralegal, "o que significa dizer que toda lei antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade." 6. Decidiu-se, no precedente repetitivo, que, "no plano material, as regras provindas da Convenção Americana de Direitos Humanos, em relação às normas internas, são ampliativas do exercício do direito fundamental à liberdade, razão pela qual paralisam a eficácia normativa da regra interna em sentido contrário, haja vista que não se trata aqui de revogação, mas de invalidade." 7. A**

adequação das normas legais aos tratados e convenções internacionais adotados pelo Direito Pátrio configura controle de constitucionalidade, o qual, no caso concreto, por não se cuidar de convenção votada sob regime de emenda constitucional, não invade a seara do controle de constitucionalidade e pode ser feito de forma difusa, até mesmo em sede de recurso especial. 8. Nesse particular, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando do julgamento do caso Almonacid Arellano y otros v. Chile, passou a exigir que o Poder Judiciário de cada Estado Parte do Pacto de São José da Costa Rica exerça o controle de convencionalidade das normas jurídicas internas que aplica aos casos concretos. 9. Por conseguinte, a ausência de lei veiculadora de abolitio criminis não inibe a atuação do Poder Judiciário na verificação da inconformidade do art. 331 do Código Penal, que prevê a figura típica do desacato, com o art. 13 do Pacto de São José da Costa Rica, que estipula mecanismos de proteção à liberdade de pensamento e de expressão. 10. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH já se manifestou no sentido de que as leis de desacato se prestam ao abuso, como meio para silenciar ideias e opiniões consideradas incômodas pelo *establishment*, bem assim proporcionam maior nível de proteção aos agentes do Estado do que aos particulares, em contravenção aos princípios democrático e igualitário. 11. A adesão ao Pacto de São José significa a transposição, para a ordem jurídica interna, de critérios recíprocos de interpretação, sob pena de negação da universalidade dos valores insertos nos direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos. Assim, o método hermenêutico mais adequado à concretização da liberdade de expressão reside no postulado pro homine, composto de dois princípios de proteção de direitos: a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. 12. A criminalização do desacato está na contramão do humanismo, porque ressalta a preponderância do Estado - personificado em seus agentes - sobre o indivíduo. 13. A existência de tal normativo em nosso ordenamento jurídico é anacrônica, pois traduz desigualdade entre funcionários e particulares, o que é inaceitável no Estado Democrático de Direito. 14. Punir o uso de linguagem e atitudes ofensivas contra agentes estatais é medida capaz de fazer com que as pessoas se abstenham de usufruir do direito à liberdade de expressão, por temor de sanções penais, sendo esta uma das razões pelas quais a CIDH estabeleceu a recomendação de que os países aderentes ao Pacto de São Paulo abolissem suas respectivas leis de desacato. 15. O afastamento da tipificação criminal do desacato não impede a responsabilidade ulterior, civil ou até mesmo de outra figura típica penal (calúnia, injúria, difamação etc.), pela ocorrência de abuso na expressão verbal ou gestual utilizada perante o funcionário público. 16. Recurso especial conhecido em parte, e nessa extensão,

> parcialmente provido para afastar a condenação do recorrente pelo crime de desacato (art. 331 do CP). (REsp n. 1.640.084/SP, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 1/2/2017). **Grifamos.**

O controle de convencionalidade, portanto, não é apenas um dever técnico dos juízes, mas um instrumento de afirmação da cidadania transnacional. Ele permite que o indivíduo resista a arbítrios estatais e instâncias tecnocráticas globais através da invocação de direitos humanos inalienáveis.

Destarte, ao aplicar normas internacionais de proteção, os juízes nacionais contribuem para a democratização da governança global, garantindo que a proteção da dignidade humana seja o parâmetro último de validade de qualquer exercício de poder, independentemente da fronteira em que ele se manifeste.

7. DIÁLOGOS JURISDICIONAIS: O STF BRASILEIRO E OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

A abertura do ordenamento jurídico brasileiro ao sistema global de proteção dos direitos humanos consolidou-se através de um intenso diálogo jurisdicional, no qual o Supremo Tribunal Federal brasileiro desempenhou papel central ao redefinir a hierarquia dos tratados internacionais. Esse processo de integração normativa fundamenta a viabilidade da cidadania transnacional no Brasil, permitindo que o indivíduo deixe de ser apenas um objeto da soberania estatal para tornar-se um sujeito de direitos amparado por um bloco de constitucionalidade que transcende as meras leis ordinárias internas.

Novamente, o marco divisório dessa evolução é o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 466.343/SP, no qual o Plenário do STF brasileiro abandonou a tese tradicional que equiparava os tratados de direitos humanos à lei ordinária. A partir desse leading case, firmou-se o entendimento de que os tratados internacionais sobre direitos humanos e direitos fundamentais, ratificados pelo Brasil e que não seguiram o rito qualificado de aprovação (CRFB, art. 5º., §§ 2º e 3º), possuem status de supralegalidade. Isso significa que tais normas estão situadas acima de toda a legislação infraconstitucional pátria, exercendo um efeito paralisante sobre qualquer dispositivo legal que com elas conflite.

Nesse sentido, a jurisprudência fixou a natureza especial desses diplomas:

EMENTA: PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DEPOSITÁRIO INFIEL. **PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45/2004. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. NOVEL POSICIONAMENTO ADOTADO PELA SUPREMA CORTE. 1. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 7º, § 7º, vedou a prisão civil do depositário infiel, ressalvada a hipótese do devedor de alimentos. Contudo, a jurisprudência pátria sempre direcionou-se no sentido da constitucionalidade do art. 5º, LXVII, da Carta de 1.988, o qual prevê expressamente a prisão do depositário infiel. Isto em razão de o referido tratado internacional ter ingressado em nosso ordenamento jurídico na qualidade de norma infraconstitucional, porquanto, com a promulgação da constituição de 1.988, inadmissível o seu recebimento com força de emenda constitucional. Nesse sentido confiram-se os seguintes julgados da Suprema Corte: RE 253071 - GO, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 29 de junho de 2.006 e RE 206.482 - SP, Relator Ministro MAURICIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 05 de setembro de 2.003. 2. A edição da EC 45/2.004 acresceu ao art. 5º da CF/1.988 o § 3º, dispondo que "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados , em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais", inaugurando novo panorama nos acordos internacionais relativos a direitos humanos em território nacional. 3. Deveras, "a ratificação, pelo Brasil, sem qualquer reserva do pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, (art., 7º, 7), ambos do ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da constituição, porém acima da legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código civil de 1916 e com o Decreto-Lei 911/1969, assim como em relação ao art. 652 do novo Código Civil (Lei 10.406/2002)."** (voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES, na sessão de julgamento do Plenário da Suprema Corte em 22 de novembro de 2.006, relativo ao Recurso Extraordinário n.º 466.343 - SP, da relatoria do Ministro CEZAR PELUSO). **4. A Constituição da República Federativa do Brasil, de índole pós-positivista, e fundamento de todo o ordenamento jurídico, expressa, como vontade popular, que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal,**

constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana como instrumento realizador de seu ideário de construção de uma sociedade justa e solidária. 5. O Pretório Excelso, realizando interpretação sistemática dos direitos humanos fundamentais, promoveu considerável mudança acerca do tema em foco, assegurando os valores supremos do texto magno. O Órgão Pleno da Excelsa Corte, por ocasião do histórico julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343 - SP, Relator Min. Cezar Peluso, reconheceu que os tratados de direitos humanos têm hierarquia superior à lei ordinária, ostentando status normativo supralegal, o que significa dizer que toda lei antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade, máxime em face do efeito paralisante dos referidos tratados em relação às normas infralegais autorizadoras da custódia do depositário infiel. Isso significa dizer que, no plano material, as regras provindas da Convenção Americana de Direitos Humanos, em relação às normas internas, são ampliativas do exercício do direito fundamental à liberdade, razão pela qual paralisam a eficácia normativa da regra interna em sentido contrário, haja vista que não se trata aqui de revogação, mas de invalidade. 6. No mesmo sentido, recentíssimo precedente do Supremo Tribunal Federal, verbis: "HABEAS CORPUS" - PRISÃO CIVIL - DEPOSITÁRIO JUDICIAL - REVOGAÇÃO DA SÚMULA 619/STF - A QUESTÃO DA INFIDELIDADE DEPOSITÁRIA - CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (ARTIGO 7º, n. 7) - NATUREZA CONSTITUCIONAL OU CARÁTER DE SUPRALEGALIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS? - PEDIDO DEFERIDO. ILEGITIMIDADE JURÍDICA DA DECRETAÇÃO DA PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL, AINDA QUE SE CUIDE DE DEPOSITÁRIO JUDICIAL. - Não mais subsiste, no sistema normativo brasileiro, a prisão civil por infidelidade depositária, independentemente da modalidade de depósito, trate-se de depósito voluntário (convencional) ou cuide-se de depósito necessário, como o é o depósito judicial. Precedentes. Revogação da Súmula 619/STF. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7). Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana. - Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§ 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter

de supralegalidade? - Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE MUTAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO. - A questão dos processos informais de mutação constitucional e o papel do Poder Judiciário: a interpretação judicial como instrumento juridicamente idôneo de mudança informal da Constituição. A legitimidade da adequação, mediante interpretação do Poder Judiciário, da própria Constituição da República, se e quando imperioso compatibilizá-la, mediante exegese atualizadora, com as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a sociedade contemporânea. HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano. (HC 96772, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 09/06/2009, PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-04 PP-00811) 7. Precedentes do STJ: RHC 26.120/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009; HC 139.812/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 14/09/2009; AgRg no Ag 1135369/SP, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, QUARTA TURMA, julgado em 18/08/2009, DJe 28/09/2009; RHC 25.071/RS, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR

> **CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA TURMA, julgado em 18/08/2009, DJe 14/10/2009; EDcl no REsp 755.479/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/04/2009, DJe 11/05/2009; REsp 792.020/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 19/02/2009; HC 96.180/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 09/02/2009)** 8. Recurso especial desprovido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008. (REsp n. 914.253/SP, relator Ministro Luiz Fux, Corte Especial, julgado em 2/12/2009, DJe de 4/2/2010). **Grifamos.**

Alhures e aqui referendado, a Emenda Constitucional nº 45/2004 aprofundou essa abertura ao incluir o § 3º no art. 5º da Constituição Federal brasileira, estabelecendo que os tratados aprovados pelo rito das emendas constitucionais são a elas equivalentes. Esse rito qualificado não apenas eleva a norma internacional ao topo da pirâmide jurídica brasileira, mas também reforça o compromisso do Estado com a governança global de direitos humanos.

Paralelamente, a mesma reforma constitucional instituiu o *Incidente de Deslocamento de Competência* (IDC), previsto no art. 109, § 5º, da mesma Constituição Federal brasileira, como um instrumento processual de garantia. O IDC permite que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) desloque a competência para a Justiça Federal (JF) em casos de grave violação de direitos humanos, assegurando que as obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil não sejam frustradas por inércia ou incapacidade das instâncias locais.

Cançado Trindade (2002) expõe de forma inquestionável que o sistema de responsabilização estatal no plano externo depende de arranjos processuais que corrijam internamente os equívocos das instâncias subnacionais falhas e morosas.

E, em mesmo sentido, o STJ brasileiro consagrou o IDC não só como um mecanismo processual de garantia, governança e proteção, mas, sim, como o elo entre a responsabilidade internacional da República e a eficácia processual:

> EMENTA: INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA. HOMICÍDIO INSERIDO EM CONTEXTO DE GRUPOS DE EXTERMÍNIO. **GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. CONFIGURAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE TRATADO INTERNACIONAL. ESTADO-MEMBRO. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DE APURAR VIOLAÇÕES E RESPONSABILIZAR O(S) CULPADO(S). EXCEPCIONALIDADE DEMONSTRADA.**

DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA QUE SE MOSTRA DEVIDO. 1. A Emenda Constitucional n. 45, de 31.12.2004, relativa à reforma do Poder Judiciário, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de deslocamento da competência originária para a investigação, o processamento e o julgamento dos crimes praticados com grave violação de direitos humanos, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte. 2. A Terceira Seção deste Superior Tribunal explicitou que os requisitos do incidente de deslocamento de competência são três: a) grave violação de direitos humanos; b) necessidade de assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais; c) incapacidade "oriunda de inércia, omissão, ineficácia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais e/ou materiais etc." de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, levar a cabo, em toda a sua extensão, a persecução penal (IDC n. 1/PA, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 8.6.2005, DJ 10.10.2005). 3. A violação de direitos humanos que enseja o deslocamento de competência, além de grave, deve ser relacionada a obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. 4. Para o deslocamento da competência, deve haver demonstração inequívoca de que, no caso concreto, existe ameaça efetiva e real ao cumprimento de obrigações assumidas por meio de tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil, resultante de inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, proceder à devida persecução penal. 5. A confiabilidade das instituições públicas envolvidas na persecução penal – Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário – , constitucional e legalmente investidas de competência originária para atuar em casos como o presente, deve, como regra, prevalecer, ser apoiada e prestigiada. 6. O incidente de deslocamento de competência não pode ter o caráter de prima ratio, de primeira providência a ser tomada em relação a um fato (por mais grave que seja) deve ser utilizado em situações excepcionalíssimas, em que efetivamente demonstrada a sua necessidade e a sua imprescindibilidade, ante provas que revelem descaso, desinteresse, ausência de vontade política, falta de condições pessoais e/ou materiais das instituições – ou de uma ou outra delas – responsáveis por investigar, processar e punir os responsáveis pela grave violação a direito humano, em levar a cabo a responsabilização dos envolvidos na conduta criminosa, até para não se esvaziar a competência da Justiça Estadual e inviabilizar o funcionamento da Justiça Federal. 7. A ideia de excepcionalidade do incidente não pode, contudo, ser de grandeza tal a ponto de criar requisitos por demais estritos que acabem por inviabilizar a própria utilização do

instituto de deslocamento. 8. O caso dos autos aponta fatores relacionados à região onde ocorreu a morte do Promotor de Justiça estadual Thiago Faria Soares, com indicativos de que o assassinato provavelmente resultou da ação de grupos de extermínio que atuam no interior do Estado de Pernambuco (como tantos outros que ocorreram na região conhecida como "Triângulo da Pistolagem", situada no agreste pernambucano), bem como ao certo e notório conflito institucional que se instalou, inarredavelmente, entre os órgãos envolvidos com a investigação e a persecução penal dos ainda não identificados autores do crime noticiado. 9. A falta de entendimento operacional entre a Polícia Civil e o Ministério Público estadual ensejou um conjunto de falhas na investigação criminal que arrisca comprometer o resultado final da persecução penal, com possibilidade, inclusive, de gerar a impunidade dos mandantes e dos executores do citado crime de homicídio. 10. O pedido de deslocamento de competência encontra-se fundamentado em afronta a tratado internacional de proteção a direitos humanos. O direito à vida, previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), é a pedra basilar para o exercício dos demais direitos humanos. O julgamento justo, imparcial e em prazo razoável é, por seu turno, garantia fundamental do ser humano, previsto, entre outros, na referida Convenção, e dele é titular não somente o acusado em processo penal, mas também as vítimas do crime (e a sociedade em geral) objeto da persecução penal, dada a redação ampliativa dada ao inciso LXXVIII do artigo 5º da CF: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem, reiteradamente, asseverado que a obrigação estatal de investigar e punir as violações de direitos humanos deve ser empreendida pelos Estados de maneira séria e efetiva, dentro de um prazo razoável. 11. No caso vertente, encontram-se devidamente preenchidos todos os requisitos constitucionais que autorizam e justificam o pretendido deslocamento de competência, porquanto evidenciada a incontornável dificuldade do Estado de Pernambuco de reprimir e apurar crime praticado com grave violação de direitos humanos, em descumprimento a obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte. 12. Incidente de deslocamento de competência julgado procedente, para que seja determinada a imediata transferência do Inquérito Policial n. 07.019.0160.00158/2013-1.1 para a Polícia Federal, sob o acompanhamento e controle do Ministério Público Federal, e sob a jurisdição, no que depender de sua intervenção, da Justiça Federal, Seção Judiciária de Pernambuco. Ainda, determinação para que a tramitação do feito corra sob o regime de segredo de justiça, observada a Súmula Vinculante n. 14, do Supremo Tribunal Federal.

(IDC n. 5/PE, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 13/8/2014, DJe de 1/9/2014). **Grifamos.**

A dignidade da pessoa humana atua como o parâmetro último de validade frente a decisões tecnocráticas globais.

No diálogo jurisdicional, o STF brasileiro tem reafirmado que a soberania nacional não pode ser invocada para esterilizar garantias fundamentais consagradas em tratados, mas também que as instâncias globais devem respeitar o núcleo essencial da dignidade humana. Essa via de mão dupla exige que o Judiciário brasileiro atue como um filtro democrático, aplicando a norma mais favorável ao indivíduo (princípio *pro homine*), independentemente de sua origem ser interna ou internacional.

E, então, ao conferir força normativa e eficácia prática aos tratados internacionais de direitos humanos fundamentais (PIOVESAN, 2013), o Supremo Tribunal Federal brasileiro transforma o princípio abstrato da *cidadania transnacional* em um pujante estatuto de resistência, garantindo que a proteção da pessoa humana seja a prioridade absoluta em um cenário de poder fragmentado.

A atuação contramajoritária das cortes brasileiras, harmonizada com os padrões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), demonstra que o *déficit* democrático da governança global pode ser mitigado através de diálogos institucionais robustos.

É, enfim, digno de nota que a hierarquia supralegal e constitucional dos tratados de direitos humanos e de direitos fundamentais retira do legislador ordinário o poder de retroceder em patamares civilizatórios, vinculando a soberania do Estado brasileiro a uma ordem cosmopolita em que a pessoa humana é o epicentro e a finalidade última do Direito.

8. CONCLUSÃO: PROSPECTOS PARA UMA ORDEM COSMOPOLITA DEMOCRÁTICA

A investigação percorrida ao longo deste artigo permite confirmar a hipótese fundamental de que a cidadania transnacional constitui o instrumento jurídico e político imprescindível para a superação do déficit democrático nas estruturas de governança global.

Com efeito, a crise do Estado-Nação estatocêntrico e a erosão da democracia representativa tradicional não devem ser interpretadas como um ocaso do Direito, mas senão

como um chamado à sua expansão para além das fronteiras geográficas. A integração das teorias cosmopolitas com a prática do controle jurisdicional demonstra que a proteção da pessoa humana exige um status de titularidade que acompanhe a fragmentação do poder no cenário da globalização. Ou seja, a superação do distanciamento tecnocrático verificado por David Held (2001) requer uma "democracia cosmopolita" atuante.

A confirmação da hipótese de trabalho repousa na necessária integração entre a teoria da esfera pública mundial de Jürgen Habermas (2001, 2002), o garantismo global de Luigi Ferrajoli (2002, 2007) e o pertencimento ético à humanidade proposto por Hannah Arendt (1989). A deliberação transnacional habermasiana fornece a legitimidade procedimental; o constitucionalismo de Ferrajoli estabelece os limites normativos aos poderes econômicos e tecnocráticos; e o "direito a ter direitos" de Arendt assegura que a dignidade humana não seja refém de vínculos de nacionalidade. Essa tríplice moldura teórica encontra ressonância prática na atuação das cortes nacionais, como o Supremo Tribunal Federal brasileiro, que, ao reconhecer a supralegalidade dos tratados de direitos humanos no histórico RE 466.343/SP e ao implementar mecanismos como o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), atua como um elo entre a soberania interna e as exigências da ordem cosmopolita.

E para que essa cidadania transnacional se consolide, as propostas para a democratização das estruturas de governança global devem avançar no sentido de conferir transparência e accountability às Organizações Internacionais. É imperativo que os processos decisórios globais abandonem o isolamento tecnocrático e incorporem canais de participação direta da sociedade civil e de representação parlamentar supranacional, inspirando-se no avanço – ainda que desafiador – verificado na União Europeia. Ora, a legitimação democrática da ordem global depende da transição de uma diplomacia de Estados para uma governança de cidadãos, na qual o indivíduo possa questionar e influenciar as normas transnacionais que afetam seu patrimônio jurídico e sua existência digna.

Nesse diapasão, a pessoa humana deve ser reafirmada como o epicentro e o limite intransponível tanto da soberania estatal quanto das dinâmicas do mercado global. O fundamento da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal brasileira, e o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, previsto, igualmente, no art. 4º, II da mesma Carta Magna, não são apenas diretrizes domésticas, mas, sim, compromissos do Estado brasileiro com uma civilização globalizada e humanista.

É dizer, com todas as letras: a força normativa do bloco de constitucionalidade paralisará qualquer tentativa de retrocesso social, garantindo que o indivíduo, na condição de cidadão do mundo, encontre nas cortes de justiça o refúgio contra o arbítrio.

Em última análise, a superação do déficit democrático na proteção internacional dos direitos humanos exige a percepção de que a cidadania não é mais um privilégio concedido pelo Estado, mas um atributo inerente à condição humana reconhecido por uma ordem jurídica global em formação. A construção de uma ordem cosmopolita democrática é o projeto jurídico do século XXI, vocacionado a garantir que a globalização não resulte na exclusão do sujeito, mas na universalização de seus direitos fundamentais.

Conclui-se, portanto, que o caminho para a hospitalidade universal kantiana (2008) e para a paz perpétua passa, necessariamente, pelo fortalecimento do controle de convencionalidade e pela consagração do indivíduo como o destinatário final e legítimo de toda a governança global.

É apenas submetendo a governança contemporânea à dignidade do ser vivo de que tratou Agamben (2004) que a cidadania transcenderá.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: . Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE*. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 13/08/2014. DJe de 01/09/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.640.084/SP*. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Julgado em 15/12/2016. DJe de 01/02/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.486/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 12/09/2023. DJe de 14/11/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029/DF*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 08/03/2012. DJe de 26/06/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 102.041/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 20/04/2010. DJe de 19/08/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 466.343/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 03/12/2008. DJe de 05/06/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 477.554 AgR/MG*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 16/08/2011. DJe de 25/08/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 543.943 AgR/MT*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 30/11/2010. DJe de 14/02/2011.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C No. 154.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado-Nação*. Tradução de Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2002 e 2007.

HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-Nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

HELD, David. *A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos*. São Paulo: Litera, 2001.
KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua: um esboço filosófico*. Tradução de Marco A. Casanova. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Adotado pela Assembleia Geral em 16 de dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)*. Adotada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Proclamada em 7 de dezembro de 2000. Disponível em: . Acesso em: 27 abr. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia)*. Assinado em 7 de fevereiro de 1992.

MIGRANTES AMBIENTAIS: INTERCONEXÃO ENTRE A CRISE CLIMÁTICA E A ESCASSEZ LEGISLATIVA

Environmental Migrants: An analysis of the interconnection between the climate crisis and the lack of legislation

Luise Aiko Sugayama

Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo

Vera Lúcia Viegas Liquidato

CEISAL - (Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina)

DOI: https://doi.org/10.62140/LSVL675363297

Sumário: Introdução. 1. A crescente crise climática mundial. 2. Refugiado, Migrante ambiental e nomenclaturas. 3. Normativa internacional. 4. Ordenamento jurídico brasileiro; Conclusão; Referências.

Resumo: O presente trabalho objetiva a análise da falta de legislação e regulamentação normativa para migrantes ambientais, relacionando a crise climática, que vem aumentando a quantidade de migrações devido às condições naturais, principalmente, a partir do século XIX, com a segunda fase da Revolução Industrial.

Com o aumento da emissão de carbono, da temperatura global, entre outras consequências causadas por distorções climáticas, o mundo tem experienciado catástrofes cada vez mais evidentes, gerando uma série de eventos marcantes e um fluxo populacional entre diversas áreas cada vez mais frequente, tanto no Brasil quanto internacionalmente.

Desta forma, foi centralizada a análise da condição de tais migrantes e a falta de legislação para protegê-los ao ingressarem em um novo local, assim, gerando a necessidade de distinguir os conceitos de "refugiados", "migrantes ambientais", e demais nomenclaturas de migração para uma melhor compreensão do tema, junto à diferença de regulamentação existente e não existente para esses diversos tipos, e como estas se aplicam para cada indivíduo, junto a suas restrições e limitações. Para isso, foram analisados diferentes tratados, convenções e protocolos internacionais que foram sendo adotados nas últimas décadas.

Há também um foco na legislação e situação atual de migrantes em território brasileiro, juntando uma análise de legislações nacionais e internacionais, com a diferenciação entre estrangeiros que imigraram ao Brasil e brasileiros que migram para outras partes do país, evidenciando casos de destaque.

Palavras-chave: Migrantes ambientais; crise climática; Lei de Migração brasileira. Projeto de Lei nº 1.594, de 2024.

Abstract: This project aims to analyze the lack of legislation and regulatory frameworks for environmental migrants, relating it to the climate crisis, which has been increasing the number of migrations due to environmental conditions, mainly since the 19th century, with the second phase of the Industrial Revolution.

With the increased carbon emissions, rising global temperatures, and other consequences caused by climatic changes, the world has experienced increasingly evident catastrophes, generating a series of significant events and an increasingly frequent flow of populations between various areas, both in Brazil and internationally.

Thus, the analysis focused on the condition of such migrants and the lack of legislation to protect them upon entering a new location, generating the need to distinguish the concepts of migration-related terminologies for a better understanding of the topic, along with the difference between existing and non-existent regulations for these various types, and how these apply to each individual, along with their restrictions and limitations. For this purpose, different international protocols, conventions, and treaties that have been adopted in recent decades were analyzed.

There is also a focus on the legislation and the current situation of migrants in Brazilian territory, combining an analysis of national and international legislation, with a distinction between foreigners who immigrated to Brazil and Brazilians who migrate to other parts of the country, highlighting notable cases.

Keywords: Environmental migrants; climate crisis; Refugee Law; International Conventions. Bill No. 1594 of 2024.

INTRODUÇÃO

As transformações ambientais decorrentes da intensificação da crise climática configuram um dos maiores desafios contemporâneos enfrentados pela comunidade internacional. O aumento da temperatura global, a intensificação de eventos climáticos extremos, a elevação do nível do mar e a degradação progressiva dos ecossistemas têm impactado diretamente as condições de vida de populações inteiras, forçando deslocamentos humanos cada vez mais frequentes. Nesse contexto, emergem os chamados migrantes ambientais, grupo cuja vulnerabilidade evidencia a interconexão entre a crise climática, a degradação ambiental e a proteção dos direitos humanos.

Desde o século XIX, especialmente a partir da segunda fase da Revolução Industrial, o avanço dos modelos de produção baseados na exploração intensiva dos recursos naturais e no aumento significativo das emissões de carbono contribuíram para alterações climáticas de grande escala. Tais transformações passaram a influenciar diretamente a dinâmica populacional, intensificando fluxos migratórios internos e internacionais motivados por eventos climáticos que impossibilitaram a boa qualidade de vida em certa região.

Apesar da crescente relevância do tema, observa-se uma lacuna significativa no ordenamento jurídico internacional e nacional no que se refere à proteção específica dos migrantes ambientais. Diferentemente dos refugiados, cuja condição é reconhecida e regulamentada por instrumentos normativos consolidados, como a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, e a Lei do Refúgio nº 9.474/1997 no Brasil, os migrantes ambientais permanecem à margem de um regime jurídico próprio, encontrando-se, muitas vezes, desprovidos de garantias mínimas ao ingressarem em um novo território, agravando a condição de vulnerabilidade desses indivíduos.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo relacionar os efeitos da crise climática com o aumento dos fluxos migratórios e suas implicações para os direitos humanos, diferenciando conceitualmente os termos "refugiados", "migrantes ambientais" e outras categorias de migração, e examinando os instrumentos internacionais — tratados, convenções e protocolos — e nacionais, que regulam os deslocamentos humanos, focando, principalmente, na falta de legislação existente para os migrantes ambientais.

Ao abordar os desafios normativos enfrentados pelos migrantes ambientais, foram analisados casos emblemáticos que geraram grande fluxo migratório no Brasil e no mundo, correlacionando-os com a legislação vigente e analisando a situação enfrentada pelas pessoas afetadas.

Desta forma, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e jurídico acerca da necessidade de reconhecimento e proteção dessa categoria migratória, considerando a urgência imposta pelo agravamento contínuo da crise climática global.

1. A CRESCENTE CRISE CLIMÁTICA ATUAL

Ao longo da história geológica terrestre, o planeta passou por diversas oscilações climáticas, alternando períodos glaciais e interglaciais decorrentes de fatores naturais, como variações na órbita terrestre - ciclos de Milankovitch - e na atividade solar, fenômenos que compõem a dinâmica natural do sistema climático (IPCC, 2021). Entretanto, a partir da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, com a introdução da máquina a vapor e a consolidação do carvão mineral como principal fonte energética, houve um crescimento industrial sem precedentes, intensificando a exploração de recursos naturais. O desenvolvimento de fábricas e ferrovias alterou profundamente a

relação entre sociedade e natureza, estabelecendo um modelo produtivo baseado na queima de combustíveis fósseis.

O efeito estufa é um fenômeno natural responsável por manter a temperatura média do planeta em níveis compatíveis com a vida; contudo, o aumento significativo das concentrações de gases como dióxido de carbono (CO_2) e metano (CH_4), decorrente das atividades humanas, intensificou esse processo, contribuindo para o aquecimento global e para as atuais mudanças climáticas (IPCC, 2021; NASA, 2023).

Outro fator que contribuiu para a atual crise climática foi o desmatamento em larga escala também intensificado pela Revolução Industrial, devido à necessidade de abrir espaço a plantações, indústrias, ferrovias e centros urbanos que vinham crescendo em grandes proporções no final do século XIX.

A supressão de florestas reduziu significativamente a capacidade do planeta de absorver dióxido de carbono e, em muitos casos, liberou o carbono anteriormente armazenado na vegetação, diminuindo também a capacidade futura de absorção de CO_2 e agravando o desequilíbrio do ciclo do carbono. Dados do Sexto Relatório de Avaliação (AR6), publicado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, indicam que o desmatamento é responsável por cerca de 10 a 15% das emissões globais de gases de efeito estufa, configurando-se como um dos principais fatores de intensificação das mudanças climáticas (IPCC, 2021).

Além disso, a expansão das áreas agrícolas e o uso intensivo de fertilizantes nitrogenados contribuem para alterações no equilíbrio dos ecossistemas, uma vez que liberam gases como o óxido nitroso (N_2O), considerado um potente gás de efeito estufa (IPCC, 2021).

Os efeitos desse processo tornaram-se mais evidentes ao longo do século XX e início do século XXI, período em que se observou aumento consistente da temperatura média global, derretimento acelerado de geleiras, elevação do nível dos oceanos e maior frequência e intensidade de eventos climáticos extremos (IPCC, 2021; NASA, 2023).

O Sexto Relatório de Avaliação (AR6), publicado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, aponta que a concentração de dióxido de carbono (CO_2) na atmosfera aumentou de cerca de 280 partes por milhão (ppm), no período pré-industrial, para mais de 420 ppm na atualidade, estando esse crescimento diretamente relacionado ao

avanço da industrialização e ao uso intensivo de combustíveis fósseis (IPCC, 2021). Dessa forma, embora as variações climáticas façam parte da história natural da Terra, as atividades humanas, intensificadas a partir da Revolução Industrial, configuram-se atualmente como o principal fator das mudanças climáticas globais (IPCC, 2021).

O período conhecido como Grande Aceleração, observado sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945), caracterizou-se por um crescimento expressivo das emissões de dióxido de carbono (CO_2) e metano (CH_4), impulsionado pela urbanização acelerada, pelo avanço tecnológico e pelo aumento do consumo energético. As consequências desse processo tornaram-se mais evidentes nas últimas décadas. Conforme o *Summary for Policymakers* do Sexto Relatório de Avaliação, a temperatura média global da superfície no período de 2011–2020 foi aproximadamente 1,09 °C superior à média de 1850–1900 (IPCC, 2021, p. 5).

De um lado, os seres humanos foram produzindo cada vez mais CO_2, e ao mesmo tempo, de outro lado, o Planeta foi ficando mais prejudicado e absorvendo cada vez menos tais gases, assim, desregularizando o sistema natural, impactando não apenas ecossistemas e economias, mas também provocando deslocamentos humanos em escala crescente, especialmente em regiões vulneráveis à desertificação e à escassez hídrica.

Em meio a esse cenário, em 2015, a *United Nations Framework Convention on Climate Change* adotou o Acordo de Paris, estabelecendo um compromisso coletivo para o enfrentamento do aquecimento global (UNFCCC, 2015). Diferentemente de acordos anteriores, o tratado possui caráter universal, envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, e tem como objetivo fortalecer a resposta global à mudança do clima, conciliando a mitigação das emissões de gases de efeito estufa com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Um dos principais pilares do Acordo de Paris é a meta de limitar o aumento da temperatura média global a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais (UNFCCC, 2015). Esse limite fundamenta-se em evidências científicas consolidadas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, que indicam que os impactos climáticos se intensificam de forma não linear à medida que a temperatura global aumenta (IPCC, 2018). A diferença entre um aquecimento de 1,5 °C e 2 °C representa riscos significativamente maiores em relação a eventos extremos, elevação do nível do mar, perda de biodiversidade e insegurança alimentar e hídrica (IPCC, 2018).

A mensuração desse limite considera a temperatura média global da superfície terrestre e oceânica em comparação com o período pré-industrial (1850–1900). Além disso, a avaliação do cumprimento da meta baseia-se em médias de longo prazo, geralmente calculadas ao longo de aproximadamente duas décadas, a fim de minimizar a influência de variabilidades naturais do sistema climático (IPCC, 2021). Assim, registros isolados de anos com temperaturas superiores a 1,5 °C não configuram, por si só, o rompimento definitivo da meta.

2. REFUGIADO, MIGRANTE AMBIENTAL E NOMENCLATURAS

Muito se confunde quanto ao significado dos termos "refugiado" e "migrante ambiental" ao abordar a temática dos deslocamentos forçados. Embora os conceitos apresentem semelhanças, distinguem-se sobretudo quanto à sua natureza jurídica e ao regime de proteção internacional aplicável.

A definição de refugiado encontra-se estabelecida na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, posteriormente ampliada pelo Protocolo de 1967. Conforme dispõe o artigo 1º da Convenção:

> Considera-se refugiado toda pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país […]. (ACNUR, 2011, p. 14)

Já o conceito de "migrante ambiental" não possui reconhecimento jurídico vinculante no direito internacional. A definição mais utilizada é a apresentada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em seu Glossário sobre Migração:

> Pessoa ou grupo de pessoas que, predominantemente por razões de mudanças repentinas ou progressivas no ambiente que afetam adversamente suas vidas ou condições de vida, são forçadas a deixar seu local de residência habitual ou optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam dentro ou fora de seu país de origem. (OIM, 2019, p. 103)

O mesmo documento apresenta ainda a definição de "migrante climático", referindo-se ao movimento de pessoas que se deslocam em razão de mudanças ambientais associadas às alterações climáticas (OIM, 2019, p. 103).

Dessa forma, é evidente que a principal distinção entre o refugiado e o migrante ambiental reside tanto nos motivos que originam o deslocamento, quanto nas consequências jurídicas decorrentes de cada condição.

Entretanto, o *status* de refugiado é amplamente reconhecido e protegido por instrumentos normativos consolidados, como pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, ambos elaborados sob a tutela do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Esses documentos estabelecem direitos fundamentais, como o princípio do *non-refoulement*, que proíbe o retorno do refugiado a locais onde sua vida ou liberdade estejam em risco, além de preverem garantias de acesso à proteção internacional e integração no país de acolhimento. Em contrapartida, os migrantes ambientais, ainda que forçados a deixar seus locais de origem por catástrofes naturais, degradação ambiental ou efeitos das mudanças climáticas, não são reconhecidos juridicamente como refugiados e, portanto, não possuem respaldo em tratados internacionais específicos. Até o presente momento, não existe uma convenção internacional que regule ou assegure proteção legal aos deslocados ambientais, ficando sua situação à mercê de políticas internas de cada Estado e de interpretações ampliadas de instrumentos de direitos humanos.

3. NORMATIVA INTERNACIONAL

Ao discutirmos sobre o crescente fluxo migratório mundial, há a necessidade de compreender as legislações e ordenamentos jurídicos vigentes que protegem os direitos destes indivíduos.

Em um contexto pós-guerra em 1945, viu-se necessário estabelecer uma estrutura institucional capaz de assegurar a paz, a segurança internacional e o respeito aos direitos humanos, substituindo a antiga Liga das Nações, cuja fragilidade havia ficado evidente diante dos eventos que culminaram na guerra. Assim, no mesmo ano, temos a criação da Organização das Nações Unidas, uma organização de caráter internacional *sui generis* (expressão em latim que significa "único em sua espécie"), que hoje conta com 193 países membros, e que tem como objetivo a promoção da paz entre países, evitando que conflitos

de proporções semelhantes voltem a ocorrer. Hoje, a ONU possui legitimidade para atuar em diversas questões de interesse global, como a manutenção da paz e da segurança, as alterações climáticas, o desenvolvimento sustentável, o desarmamento, o combate ao terrorismo, a promoção dos direitos humanos e da igualdade de gênero, bem como a coordenação de ações humanitárias e respostas a emergências de saúde. Dessa forma, a organização consolidou-se como o principal fórum multilateral de deliberação e cooperação internacional.

Como um de seus primeiros feitos simbólicos, em 1951 foi consolidada a Convenção de Genebra sobre Refugiados, voltada a pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, no cenário pós-guerra, que deixou milhões de pessoas deslocadas, sem proteção estatal e vulneráveis à perseguição, principalmente, em solo europeu. Neste marco jurídico internacional, foi definido, pela primeira vez, o conceito de "refugiado", assim como também foram garantidos legalmente seus direitos fundamentais e determinadas as obrigações dos Estados que assinaram o documento em relação à proteção e ao acolhimento dessas populações.

Como uma de suas principais características, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) consagrou o princípio do *non-refoulement* — expressão de origem francesa que significa "não devolução" — prevendo que nenhum Estado Contratante expulsará ou devolverá ('*refouler*') de qualquer modo um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou liberdade estaria ameaçada em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou das suas opiniões políticas (ACNUR, 1951, Art. 33).

Em complemento à Convenção de 1951, foi adotado, em 1967, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, instrumento que suprimiu as limitações temporais e geográficas originalmente previstas na Convenção, adstritas ao contexto da Segunda Guerra Mundial, ampliando sua aplicação de forma universal. A partir de então, pessoas em situação de perseguição, independentemente do momento histórico ou da região do mundo em que se encontrem, passaram a poder ser reconhecidas como refugiadas, assegurando-se-lhes os mesmos direitos e garantias previstos no instrumento de 1951.

Com o passar dos anos, foi-se vendo a necessidade de criação de legislações regionais mais específicas para certas áreas. Nesse contexto, destacam-se, inicialmente, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, adotada em 1969, que reconheceu que, além da perseguição

individual, situações de agressão externa, ocupação, dominação estrangeira e eventos que perturbam gravemente a ordem pública, também podem gerar fluxos de refugiados, respondendo às crises humanitárias e aos conflitos de descolonização vivenciados no continente africano durante a segunda metade do século XX. Além disso, inspirada por esse avanço, surge a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, elaborada em 1984 pelos países da América Latina, seguindo a mesma lógica de ampliação, reconhecendo como refugiadas as pessoas que fogem de violência generalizada, conflitos internos, violações massivas de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública. Embora não vinculante, a Declaração de Cartagena teve profunda influência política e jurídica, servindo de base para a formulação de leis nacionais, como a Lei nº 9.474/1997, no Brasil, que incorporou expressamente seu conceito ampliado de refugiado, mas ainda não contemplando expressamente a categoria de migrantes ambientais.

Na década seguinte, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, reafirmou os princípios de Cartagena, mas introduziu novas preocupações diante do aumento dos deslocamentos internos e das migrações forçadas por causas econômicas e ambientais. Esse documento regional destacou a necessidade de cooperação entre os Estados latino-americanos e de abordagens integradas para lidar com as múltiplas formas de mobilidade humana.

Entre os instrumentos internacionais mais recentes dedicados à proteção de pessoas refugiadas, destaca-se o Pacto Global sobre Refugiados, formalmente adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de dezembro de 2018, após aproximadamente dois anos de consultas conduzidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) junto a Estados-membros, organizações internacionais, sociedade civil, setor privado, pessoas refugiadas e especialistas.

O documento não cria obrigações juridicamente vinculantes, mas estabelece um quadro de cooperação destinado a tornar mais previsível e equitativo o compartilhamento de responsabilidades decorrente dos fluxos de refugiados, reconhecendo que soluções sustentáveis dependem de efetiva cooperação internacional. O Pacto estrutura-se em torno de quatro objetivos centrais: (i) aliviar a pressão sobre os países de acolhida; (ii) aumentar a autossuficiência das pessoas refugiadas; (iii) ampliar o acesso a soluções em países terceiros; e (iv) apoiar condições nos países de origem que permitam o retorno voluntário em segurança e dignidade (ACNUR, 2018).

Para a concretização desses objetivos, o documento incorpora o Marco Integral de Resposta aos Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework* – CRRF), previsto no Anexo I da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, adotada por todos os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas em 2016. O CRRF propõe mecanismos práticos de cooperação internacional, com vistas à redução da pressão sobre os países de acolhida e ao fortalecimento da autonomia das pessoas refugiadas.

O Pacto também contempla um Programa de Ação, que define medidas operacionais dirigidas aos Estados e a outros atores relevantes, incluindo diretrizes para ampliar o acesso de refugiados a serviços essenciais — como saúde, educação e meios de subsistência — e para promover sua integração socioeconômica. O instrumento também estabelece mecanismos de acompanhamento e revisão periódica, como o Quadro de Indicadores do Pacto e o Fórum Global sobre Refugiados, realizado a cada quatro anos, destinados a avaliar avanços, identificar lacunas e fomentar maior responsabilidade compartilhada no sistema internacional de proteção.

Assim, observa-se um avanço gradual e progressivo das medidas internacionais voltadas à proteção das pessoas refugiadas, refletindo a crescente centralidade do tema na agenda global. Todavia, conforme se verifica nos instrumentos mencionados, o regime jurídico internacional permanece circunscrito à definição de "refugiado" estabelecida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, adotada no âmbito da Organização das Nações Unidas. Assim, indivíduos que não se enquadram nos critérios clássicos de perseguição previstos nesse diploma normativo permanecem à margem da proteção internacional específica, o que revela lacunas relevantes diante das novas dinâmicas de deslocamento forçado contemporâneo.

4. ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Em âmbito nacional, por outro lado, o Brasil é signatário de diversos acordos multilaterais sobre meio ambiente e direitos humanos, como o Acordo de Paris (2015) e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (2018), que reconhecem a relação entre mudanças climáticas e deslocamento humano, embora não criem obrigações jurídicas específicas sobre os deslocados.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora não exista até o momento uma lei específica que reconheça ou regulamente a proteção dos migrantes ambientais ou climáticos, há uma grande vantagem legal em relação a outros países, com a Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, devidamente regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017. Essa lei substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro, regulando a entrada e a permanência de estrangeiros no Brasil, bem como seus direitos e deveres. Seu objetivo principal é disciplinar a política migratória internacional do Estado brasileiro, com base em princípios de não discriminação, acolhida humanitária e respeito aos direitos humanos (VIEGAS LIQUIDATO, 2025).

Disposto em seu artigo 1º, a lei cita a quem ela se estende, abrangendo muito além de refugiados, mas também migrantes, emigrantes, residente fronteiriço, visitante e apátrida. (BRASIL, 2017, Art. 1)

O artigo 14, inciso I, alínea "c", da referida Lei nº 13.445/2017, prevê, também, a concessão de visto temporário, denominado "visto de acolhida humanitária" ao imigrante que venha ao Brasil por motivo de desastres ambientais, constituindo um importante instrumento jurídico para a proteção de indivíduos em situação de vulnerabilidade, mesmo que esta não inclua migrantes internos, ou seja, brasileiros que saem de suas terras forçadamente e migram para outra região do Brasil.

Além disso, também existe o Projeto de Lei nº 1.594/2024, que propõe a criação da Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDAC). Este se destaca como uma iniciativa legislativa inovadora no ordenamento jurídico brasileiro ao reconhecer expressamente a categoria dos deslocados ambientais ou climáticos. O texto legal define esses sujeitos como "migrantes forçados", em âmbito interno ou internacional, os que se encontram em situação de vulnerabilidade em razão de eventos ambientais adversos ou das mudanças climáticas, estabelecendo, ainda, um conjunto de diretrizes e instrumentos voltados à sua proteção integral. (LIQUIDATO, 2025)

Ademais, o projeto prevê a garantia de direitos fundamentais, como acesso à saúde, educação, trabalho, moradia e assistência social, e orienta a atuação coordenada do Poder Público, inclusive mediante cooperação federativa e parcerias institucionais, para o enfrentamento dos impactos dos deslocamentos ambientais, representando, desta forma, um avanço significativo na tentativa de suprir lacunas normativas existentes no direito brasileiro

quanto à proteção de migrantes ambientais, alinhando-se às discussões contemporâneas sobre mobilidade humana induzida por fatores climáticos.

Sendo uma prática cada vez mais recorrente, dados do Censo 2022 demonstram a magnitude do deslocamento interno brasileiro: 19,2 milhões de pessoas viviam fora de sua região de nascimento, sendo que 10,4 milhões (54%) eram oriundas da Região Nordeste, e 6,8 milhões desses migrantes nordestinos (65,5%) residiam na Região Sudeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023), número que vem crescendo cada vez mais em razão de desastres ambientais e condições climáticas extremas, deixando essas pessoas completamente desamparadas legalmente.

Evidenciando o tamanho deste problema, diversos debates e tentativas de mudança giram em torno do tema. No final de 2022, por exemplo, houve uma audiência pública promovida pela Comissão Mista sobre Migrações e Refugiados (CMMIR), que convocou o Parlamento a avançar, a partir de 2023, na regulamentação do artigo 120 da Lei nº 13.445/2017, o qual prevê a instituição de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com parceria entre governo federal, Estados, municípios, empresas, organismos internacionais e movimentos sociais.

Conforme destacado pela relatora da comissão, a senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP), a política deveria contemplar também os migrantes internos, e não apenas imigrantes e refugiados, evidenciando a amplitude da mobilidade populacional e a necessidade de atuação integrada (AGÊNCIA SENADO, 2022). Durante o debate, ressaltou-se a emergência dos deslocamentos humanos forçados associados às mudanças climáticas, fenômeno que já impacta o Brasil. Na ocasião, o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Oscar Sanchez, afirmou que "essa relação entre clima e migrações já é evidente em vários países", mencionando o Brasil entre as nações em que o deslocamento interno provocado por fatores climáticos se destaca (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Além disso, embora a Lei de Migração, estabeleça a Política Nacional de Migrações com o objetivo de orientar e coordenar as ações federais em articulação com os entes subnacionais, essa política ainda não se encontra efetivamente implementada. Na prática, conforme apontado por Thales Dantas, representante do Fórum Nacional para Refugiados (FNR), a atuação brasileira em crises migratórias recentes — como as envolvendo venezuelanos, haitianos e afegãos — tem sido marcada por improvisação, ausência de planejamento e significativa desorganização (DANTAS, 2022), o que produz impactos

diretos sobre a capacidade de prestação de serviços essenciais em determinadas regiões do país.

Dessa forma, em outubro de 2025, foi publicado o Decreto nº 12.657/2025, que institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), regulamentando o artigo 120 da Lei nº 13.445/2017 e representando marco regulatório na política migratória brasileira. Até então, embora a Lei de Migração previsse a criação de política nacional específica, sua efetiva implementação permanecia pendente, o que resultava em ações fragmentadas, respostas emergenciais descoordenadas e ausência de planejamento sistêmico diante de crises migratórias recentes. Com a entrada em vigor do novo decreto, o Brasil passa a contar com estrutura formal de governança para a gestão dos fluxos migratórios, envolvendo articulação entre União, Estados, municípios, sociedade civil e organismos internacionais.

O processo de elaboração da PNMRA foi marcado por ampla participação social e técnica. Foi criado, em 2023, Grupo de Trabalho (GT) por portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), envolvendo 14 ministérios, entidades da sociedade civil, organizações internacionais, instituições de pesquisa e migrantes. O GT promoveu fóruns de debate, consulta pública e recebeu mais de mil contribuições, culminando em minuta da política posteriormente avaliada e pactuada entre os ministérios signatários.

Em termos estruturais, a PNMRA institui mecanismos de governança inéditos para a migração no Brasil. A política estabelece, por exemplo, Comitê Executivo Federal e Conselho Nacional de Migração (CMig), instâncias que permitem coordenação permanente, pactuação interfederativa e participação social, além de promover o monitoramento das ações migratórias e a construção de estratégias para integração.

O decreto também propõe abordagem intersetorial para a inclusão de migrantes nos programas públicos nacionais. Por meio da nova política, o Estado compromete-se a incorporar migrantes, refugiados e apátridas em políticas sociais existentes, como saúde, educação e assistência social, garantindo atendimento sensível à diversidade cultural e mecanismos para reconhecimento de diplomas, qualificação profissional, inclusão no Cadastro Único e combate à discriminação. Ao mesmo tempo, prevê-se a elaboração de Plano Nacional que definirá metas, indicadores e ações para operacionalizar a política nos próximos anos.

Um aspecto inovador de destaque é a valorização da participação social das próprias populações migrantes, pois a política afirma a importância do protagonismo dessas pessoas na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que lhes dizem respeito. Além disso, reforça-se a interculturalidade como princípio orientador, reconhecendo a diversidade de realidades culturais e as especificidades de diferentes fluxos migratórios.

A implementação do Decreto nº 12.657/2025, então, reforça uma perspectiva democrática e inclusiva, alinhada aos padrões internacionais e às recomendações de organismos multilaterais. Além de simplesmente preencher uma lacuna regulatória, também fortalece o compromisso do Estado brasileiro com uma governança migratória baseada na dignidade humana, na interculturalidade e na promoção da cidadania, constituindo um avanço essencial para a proteção e integração dessas populações.

Além disso, há de se destacar a Lei do Refúgio, nº 9.474 de 22 de julho de 1997, sendo considerada o principal marco normativo brasileiro no que se refere à proteção internacional de refugiados.

Além de regulamentar o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, essa lei internaliza compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados, em especial a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e ao Protocolo de 1967.

É perceptível que pessoas que saem de seu país forçadamente buscando abrigo em outra região devido a fatores climáticos e ambientais, não estão incluídas na definição de "refugiados" que é abordada por diversos documentos legais - deixando de fora os denominados "migrantes ambientais". Assim, mesmo com a crescente discussão e notoriedade que esse tema vem ganhando, desempenhando papel fundamental na formulação de políticas públicas e na promoção da cooperação internacional, esses instrumentos não alteram, por si só, o regime jurídico internacional vigente, possuindo caráter essencialmente orientador e cooperativo.

CONCLUSÃO

Verificou-se que, embora a existência de avanços significativos na construção de normas internacionais voltadas à proteção de pessoas em situação de deslocamento forçado — especialmente no que se refere aos refugiados —, tais instrumentos ainda se mostram insuficientes para abarcar a realidade específica dos migrantes ambientais.

A consolidação de tratados, convenções e protocolos ao longo das últimas décadas demonstram uma evolução gradual da preocupação internacional com os direitos humanos, contudo, essa evolução não foi acompanhada pela criação de um regime jurídico próprio e eficaz para a proteção daqueles que migram em decorrência direta de fatores ambientais e climáticos.

Nesse sentido, a distinção conceitual entre refugiados, migrantes econômicos e migrantes ambientais se torna fundamental para compreender as limitações do ordenamento normativo vigente. A ausência de reconhecimento formal dos migrantes ambientais como categoria jurídica autônoma resulta em lacunas de proteção, expondo esses indivíduos a uma situação de ainda maior vulnerabilidade, gerando mais desafios ao ingressarem em uma nova sociedade.

REFERÊNCIAS

CMAMINIONU2018. **As influências da Revolução Industrial nas mudanças climáticas e no aquecimento global.** Disponível em: https://cmaminionu2018.wordpress.com/2018/08/26/as-influencias-da-revolucao-industrial-nas-mudancas-climaticas-e-no-aquecimento-global/

Acesso em: 09 de abril de 2026.

FAO. 2022. **The State of the World's Forests 2022.** Forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies. Rome, FAO. Disponível em: https://doi.org/10.4060/cb9360en. Acesso em: 10 de abril de 2026.

IPCC. **The Physical Science Basis Climate Change 2021 Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/

Acesso em: 09 de abril de 2026.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon tipping point: Last chance for action. **Science Advances**. Washington, DC, v. 5, n. 12, art. eaba2949, 2019. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6989302/pdf/aba2949.pdf.

Acesso em: 08 de abril de 2026.

UNITED NATIONS. **Causes and Effects of Climate Change.** Disponível em: https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change

Acesso em: 08 de abril de 2026.

OCDE. **International Migration Outlook**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2014/12/international-migration-outlook-2014_g1g49b0e.html

Acesso em: 08 de abril de 2026.

PAFFARINI, Jacopo; LOCCHI, Maria C.; DOS SANTOS, Rafael P.; MENEGHETTI, Tarcisio V. **Fluxos migratórios e Direito: avanços, desafios e novas possibilidades no acolhimento do migrante.** Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2024. Disponível em: https://www.univali.br/pos/stricto-sensu/ppgdmt/Documents/publicacoes/Fluxos%20migrato%CC%81rios%20e%20Direito%20Avanc%CC%A7os,%20Desafios%20e%20Novas%20possibilidades%20no%20Acolhimento%20do%20Migrante%20-%202024.pdf

Acesso em: 09 de abril de 2026.

VEDOVATO, L. R.; FRANZOLIN, C. J.; ROQUE, L. R. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 3, p. 1654–1680, set. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/rX3wQWtWThGZ7mSQrP7qzrk/?lang=pt

Acesso em: 09 de abril de 2026.

VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia. El Fenómeno de las Migraciones Frente a los Cambios Climáticos: Implicaciones y Desafíos. **Revista Debates Universitários**, nº2 - ano 1 - Mayo 2025.

TRABALHO DE CUIDADO E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO BRASIL: TENSÕES DA RESPOSTA ESTATAL SOB A TEORIA DA REPRODUÇÃO SOCIAL

Maria Cláudia Zaratini Maia[1]

UFSCar

DOI: https://doi.org/10.62140/MCAM433366256

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentos do Cuidado como Direito Humano Fundamental. 3. Direito ao Cuidado nos Marcos Normativos; 4. Teoria da Reprodução Social e Limites da Resposta Estatal; Considerações Finais.

Resumo: O artigo analisa criticamente o reconhecimento do cuidado como direito humano no Brasil, à luz da Teoria da Reprodução Social, com foco nas tensões entre avanços normativos e limites estruturais da resposta estatal. Parte-se do problema de como a distribuição desigual do trabalho de cuidado impacta os direitos humanos das mulheres e em que medida instrumentos recentes, especialmente a Opinião Consultiva n. 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Política Nacional de Cuidados, oferecem respostas adequadas a essa desigualdade. Metodologicamente, trata-se de pesquisa jurídico-teórica, de abordagem qualitativa, baseada em análise documental e bibliográfica. Inicialmente, reconstrói-se o processo de reconhecimento do cuidado como direito humano, evidenciando sua historicidade e sua vinculação às lutas feministas e às agendas regionais de gênero. Em seguida, examinam-se os marcos normativos contemporâneos, destacando a incorporação do princípio da corresponsabilidade e a ampliação do papel do Estado na organização do cuidado. Por fim, a partir da Teoria da Reprodução Social, argumenta-se que o cuidado constitui elemento estruturante da reprodução da força de trabalho e da dinâmica capitalista, sendo marcado por desigualdades de gênero, classe e raça. Conclui-se que, embora os instrumentos normativos representem avanços importantes no reconhecimento jurídico do cuidado, sua capacidade transformadora permanece limitada, na medida em que não enfrentam de forma substantiva a divisão sexual do trabalho e as condições materiais que sustentam a reprodução desigual do cuidado. Assim, a efetivação do direito ao cuidado exige não apenas a ampliação de políticas públicas, mas sua articulação com uma compreensão crítica das estruturas sociais que produzem e reproduzem desigualdades.

Palavras-chave: Trabalho de cuidado; Teoria da Reprodução Social; Direitos humanos das mulheres; Política Nacional de Cuidados.

Abstract: This article critically examines the recognition of care as a human right in Brazil through the lens of Social Reproduction Theory, focusing on the tensions between normative advances and the structural limits of state responses. It addresses how the unequal distribution of care work affects women's human rights and to what extent recent legal instruments, particularly Advisory Opinion No. 31/2025 of the Inter-American Court of

[1] Pós-Doutoranda em Educação pela UFSCar. Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Mestre em Direito, Advogada. Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru. E-mail: maiamariaclaudia@gmail.com

Human Rights and the National Care Policy, provide adequate responses to this inequality. Methodologically, the study adopts a qualitative, theoretical legal approach, based on documentary and bibliographic analysis. The article first reconstructs the process through which care has been recognized as a human right, highlighting its historical development and its connection to feminist struggles and regional gender agendas. It then analyzes contemporary normative frameworks, emphasizing the incorporation of the principle of shared responsibility and the expansion of the State's role in organizing care. Finally, drawing on Social Reproduction Theory, it argues that care constitutes a structural element in the reproduction of labor power and in capitalist dynamics, being deeply shaped by inequalities of gender, class, and race. The study concludes that, although these legal instruments represent important advances in the recognition of care as a human right, their transformative potential remains limited, as they do not substantively address the sexual division of labor or the material conditions that sustain the unequal distribution of care. Therefore, the effective realization of the right to care requires not only the expansion of public policies, but also their articulation with a critical understanding of the social structures that produce and reproduce inequalities.

Keywords: Care work; Social Reproduction Theory; Women's human rights; National Care Policy..

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o trabalho de cuidado tem emergido como tema central no debate jurídico e político, especialmente a partir da incorporação de demandas feministas que denunciam sua histórica invisibilização e distribuição desigual. Esse movimento ganha novo impulso no cenário latino-americano com o reconhecimento progressivo do cuidado como direito humano. O reconhecimento é uma conquista relevante ao deslocar o cuidado do âmbito estritamente privado para o campo das responsabilidades públicas e coletivas, vinculando-o à promoção da igualdade de gênero e à efetivação de direitos humanos fundamentais.

O reconhecimento é muito recente, e a organização social do cuidado é profundamente marcada por desigualdades estruturais, especialmente de gênero, que se expressam na concentração desproporcional dessas atividades nas mulheres, que tem sobrecarga ainda maior se observados os recortes raça/etnia, classe e território e na consequente limitação de sua autonomia econômica, política, educacional e existencial. Nesse contexto, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida e por quais mecanismos a distribuição desigual do trabalho de cuidado, à luz da Teoria da Reprodução Social, impacta negativamente os direitos humanos das mulheres no Brasil, e como os parâmetros estabelecidos na Opinião Consultiva n. 31/2025 e na Política Nacional de Cuidados tensionam ,ou evidenciam, os limites da resposta estatal a essa violação estrutural?

Embora o reconhecimento jurídico do cuidado como direito humano represente um avanço importante, parte significativa da produção normativa e institucional tende a tratar o tema predominantemente sob a ótica da ampliação de serviços, da formalização de vínculos e da organização de sistemas de cuidado, sem enfrentar de maneira substantiva os mecanismos estruturais que sustentam a divisão sexual do trabalho. Essa abordagem, ao privilegiar soluções técnico-institucionais, corre o risco de deslocar o problema sem alterar sua base material, reproduzindo, sob novas formas, a centralidade feminina na provisão do cuidado.

Partindo dessa lacuna, este artigo tem como objetivo analisar criticamente de que modo a distribuição desigual do trabalho de cuidado opera como mecanismo estruturante de violação dos direitos humanos das mulheres no Brasil, à luz da Teoria da Reprodução Social.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa jurídico-teórica, de abordagem qualitativa, com análise documental e bibliográfica em diálogo com a literatura da Teoria da Reprodução Social. O artigo está estruturado em três partes, na primeira, analisa-se o reconhecimento do cuidado como direito humano fundamental, na segunda apresentam-se os marcos normativos e na terceira analisam-se criticamente os limites da resposta estatal, a partir da Teoria da Reprodução Social, evidenciando as tensões entre reconhecimento normativo e persistência das desigualdades estruturais. Ao final, são apresentadas as considerações finais.

2. FUNDAMENTOS DOCUIDADO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Os direitos humanos configuram uma construção histórica em permanente disputa, decorrente de lutas sociais pela efetivação da dignidade humana em uma sociedade estruturalmente desigual, que priva a maioria da população de condições reais de vida digna. Ou ainda, nas palavras de Joaquin Hererra-Flores[2]: "os direitos humanos, mais que direitos 'propriamente ditos', são processos, ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários à vida".

O direito ao cuidado está em construção, fruto da luta por melhores condições de vida digna. Para compreender o processo de reivindicação do direito ao cuidado, primeiro é

[2] HERRARA-FLORES, Joaquin. A (re)invenção dos direitos humanos. Florianópolis: Boiteaux, 2009.

necessário compreender o que se entende por cuidado, que conforme Helena Hirata[3], pode ser definido como:

> Um trabalho material, técnico e emocional moldado por relações sociais de sexo, de classe, de "raça"/etnia, entre outros diferentes protagonistas: os(as) provedores(as) de os(as) beneficiários(as) do cuidado, assim como todos aqueles e aquelas que dirigem, supervisionam ou prescrevem o trabalho. O cuidado não é apenas uma atitude atenciosa, ele abrange um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em trazer uma resposta concreta às necessidades dos outros. Pode também ser definido como uma relação de serviço, de apoio e de assistência, remunerada ou não, que implica um senso de responsabilidade pela vida do outro.

Flávia Biroli[4] chama a atenção para o fato de que o cuidado é uma preocupação permanente da sociedade, tanto considerando o aspecto individual, quanto o coletivo: "Tanto coletivamente quanto individualmente, não se trata de um tipo de problema passageiro: não é possível suspender a dependência de cuidado", portanto "[...] o fato de que todos somos vulneráveis e em alguma medida dependentes de cuidado é abordado como um problema político de primeira ordem" , daí a importância de seu reconhecimento como trabalho socialmente necessário e como direito.

O direito ao cuidado pode ser compreendido como um direito social de natureza prestacional, e conforme Piovesan, Fachin e Santos[5], está relacionado especialmente à saúde, educação, moradia e trabalho e seu reconhecimento também impacta em melhores condições para os trabalhadores formais do cuidado.

Se observarmos as primeiras garantias de direitos sociais, alguns deles relacionados ao cuidado, como a educação e a saúde, a dimensão do cuidado estava longe de ser considerada um direito. As primeiras garantias constitucionais de direitos econômicos e sociais, a partir das reivindicações de movimentos de trabalhadores, como as Constituições Mexicana (1917), Constituição Russa (1918) e Constituição de Weimar (1919), na Alemanha, trazem o início de garantia de direitos para assegurar a igualdade e dignidade da população,

[3]HIRATA, Helena. O cuidado: teoria e práticas. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 30.
[4] BIROLI, Flávia. Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 53-54.
[5] PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Milena Girardi; SANTOS, Sthefany Felipp dos Santos. O direito ao cuidado no Sistema Interamericano. In: PIOVESAN, Flávia *et al.* A proteção jurídica do cuidado. Thomson Reuters, 2025.

como o direito ao trabalho, educação e saúde, mas naquele momento histórico não se concretizaram na prática[6].

Os direitos econômicos e sociais somente serão mais amplamente reconhecidos ao final da segunda guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que impõe à comunidade internacional o resgate dos direitos humanos, colocam a dignidade humana como pressuposto necessário para a garantia de direitos e asseguram direitos sociais, mas, conforme José Damião de Lima Trindade, ainda que forma desequilibrada e sem garantia de efetividade, por se tratar, naquele momento, de uma declaração:

> Apesar do evidente desequilíbrio entre o conjunto de enunciados da Declaração – vinte artigos sobre direitos civis e políticos e apenas seis sobre direitos sociais -, foi certamente, um progresso que os direitos econômicos, sociais e culturais tivessem sido, finalmente, admitidos no solene rol dos direitos humanos pela "comunidade internacional"[7]

Apesar do avanço representado pela incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais no pós-guerra, inclusive com seu mais amplo reconhecimento na Constituição Federal de 1988, a estrutura desses direitos manteve-se centrada na proteção de esferas tradicionalmente reconhecidas como públicas, como o trabalho, a saúde e a educação, sem enfrentar de maneira direta a organização social do cuidado. As atividades necessárias à reprodução da vida continuaram sendo tratadas como responsabilidades privadas, atribuídas sobretudo às mulheres, e permaneceram à margem do reconhecimento jurídico como trabalho ou como direito autônomo. Assim, a consolidação dos direitos sociais não implicou, naquele momento, a superação da divisão sexual do trabalho, nem o questionamento das bases materiais que sustentam a distribuição desigual do cuidado.

A partir dos anos 1970, os movimentos feministas, especialmente na França e Itália , passam a denunciar a opressão de gênero que o trabalho de cuidado, reprodutivo, ocasionava às mulheres, decorrentes da dupla jornada de trabalho e da divisão sexual do trabalho, e com as análises, conforme Cinzia Aruzza e Lidia Cirillo[8]:

---

[6] TRINDADE, José Damião de Lima. História Social dos Direitos Humanos. 2ª edição, São Paulo: Peirópolis, 2002.
[7] TRINDADE, José Damião de Lima. História Social dos Direitos Humanos, p. 192.
[8] ARUZZA, Cinzia. CIRILLO, Lidia. História das histórias do feminismo. São Paulo: Usina Editorial, 2024.

> [...] surgiu uma verdadeira escola que investigou a vertente quantitativa e qualitativa desse trabalho e seus efeitos na vida das mulheres. Seu limite político, além dos teóricos, foi destacar com tanta insistência sua funcionalidade para o capitalismo e o objetivo que, consequentemente, dele derivou (o salário para o trabalho reprodutivo), o que coincidiu com a grande migração de jovens, naquela época, para o mercado de trabalho. [...] o movimento operário do Século XX enfrentou o problema com a reivindicação de uma série de medidas combinadas, desde a socialização até o intercâmbio, passado por subsídios e direitos de maternidade e paternidade.

Os debates evoluem para a teoria unitária e posteriormente teoria da reprodução social[9], sobre os quais não há espaço para aprofundamento neste trabalho, mas que contribuem para o reconhecimento de que o cuidado deve ser reconhecido como trabalho indispensável para o funcionamento do sistema capitalista e precisa ser reconhecido como tal, para que seja redistribuído e reconhecido, por meio da intervenção estatal.

3. DIREITO AO CUIDADO NOS MARCOS NORMATIVOS CONTEMPORÂNEOS

Na América Latina, o reconhecimento do cuidado como direito emerge no âmbito da agenda regional de gênero, especialmente a partir do Consenso de Brasília (2010), sendo posteriormente reafirmado em instrumentos como o Compromisso de Buenos Aires (2022).

No Consenso de Brasília[10], destacamos as principais propostas quanto ao reconhecimento do cuidado como trabalho e como direito:

> Decidem, a fim de enfrentar os desafios para a promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero, adotar os seguintes acordos para a ação: 1. Conquistar maior autonomia econômica e igualdade na esfera do trabalho a) Adotar todas as medidas de política social e econômica necessárias para avançar na valorização social e no reconhecimento do valor econômico do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres na esfera doméstica e do cuidado; b) Fomentar o desenvolvimento e o fortalecimento de políticas e serviços universais de cuidado**,** baseados no reconhecimento do direito ao cuidado para todas as

[9] ARRUZA, Cinzia. CIRILLO, Lidia. História das histórias do feminismo, 2024.
[10] BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Consenso de Brasília. Brasília, DF, 16 jul. 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/documentos-1/consenso-de-brasilia-portugues.pdf/view. Acesso em: 19 abr. 2026.

> pessoas e na noção de prestação compartilhada entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e os domicílios, assim como entre homens e mulheres, e fortalecer o diálogo e a coordenação entre todas as partes envolvidas; c) Adotar políticas que permitam estabelecer ou ampliar as licenças dos pais, assim como outras licenças para cuidado dos filhos e filhas, a fim de contribuir para a distribuição das tarefas de cuidado entre homens e mulheres, incluindo as licenças de paternidade irrenunciáveis e intransferíveis, que permitam avançar na corresponsabilidade; [...].

O Compromisso de Buenos Aires, de 2022[11], elaborado logo após o impacto da Pandemia de Sars-Covid 19, que evidenciou e agravou a desigualdade de gênero decorrente do trabalho de cuidado, reconhece a injusta distribuição do tempo e que o trabalho de cuidado afeta desproporcionalmente as mulheres especialmente as que vivem em contexto de pobreza, as mulheres indígenas, afrodescendentes, rurais, com deficiência, privadas de liberdade, que vivem com HIV, migrantes e refugiadas e da população LBTI+.

Estabelece a necessidade de *"Promover medidas para superar la división sexual del trabajo y transitar hacia una justa organización social de los cuidados, em el marco de un nuevo estilo de desarrollo que impulse la igualdad de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible"*.

Reconhece-se que para assegurar a igualdade de gênero, a responsabilidade do cuidado deve ser compartilhada entre a sociedade, as famílias, as comunidades, as empresas e o Estado.

O processo de afirmação do cuidado como direito ainda está em construção, e a Opinião Consultiva n. 31, de 12 de junho de 2025[12], da Corte Interamericana de Direitos Humanos, representa um avanço relevante ao definir o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado, bem como sua relação com outros direitos, qualificando-o como direito autônomo protegido pela Convenção Americana de Direitos Humanos:

> Este Tribunal reitera que o cuidado constitui uma necessidade humana universal e uma condição indispensável para desfrutar de uma existência digna. Em consequência, a Corte considera que o direito autônomo ao cuidado compreende o direito de toda pessoa a dispor do tempo, dos espaços e dos recursos necessários para proporcionar, receber ou obter condições que garantam seu bem-estar integral e lhe permitam desenvolver livremente seu projeto de vida, de acordo com suas capacidades e etapa de vida. Nessa lógica,

[11] COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Compromiso de Buenos Aires. Santiago: Naciones Unidas, 2023. (LC/CRM.15/6/Rev.1). Publicação das Nações Unidas.
[12] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-31/25*. San José: Corte IDH, 2025.

> o objetivo do cuidado não é apenas a subsistência das pessoas cuidadas e daqueles que cuidam, mas também sua realização e consecução de seu projeto de vida, reforçando a autonomia pessoal e a inclusão na comunidade por meio do trabalho de cuidado. Esse direito é regido pelo princípio da corresponsabilidade social e familiar, já que o cuidado recai conjunta e solidariamente sobre o indivíduo, a família, a sociedade e o Estado; pelo princípio da igualdade e da não discriminação, que exige que homens e mulheres tenham as mesmas condições e responsabilidades no cuidado; e que crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência e com doenças que comprometam sua autonomia e independência desfrutem de cuidados de acordo com sua condição.

Pode-se afirmar, conforme reconhecido pela Convenção 31, que o cuidado é uma necessidade, um trabalho e um direito e enquanto direito tem como dimensões básicas: ser cuidado, cuidar e o autocuidado.

No contexto brasileiro, a instituição da Política Nacional de Cuidados, por meio da Lei n. 15.069/2024, define o cuidado no artigo 5º, inciso, I, como: 'trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas"[13].

A política representa um marco relevante no processo de reconhecimento do cuidado como direito e como responsabilidade pública. A política insere o cuidado no campo das políticas sociais, buscando estruturar diretrizes para a organização de serviços, a ampliação da oferta de cuidados e a promoção da corresponsabilidade entre Estado, famílias, comunidade e setor privado. Nesse sentido, o cuidado deixa de ser compreendido exclusivamente como prática privada e passa a ser reconhecido como dimensão central para a garantia de direitos, especialmente no que se refere à igualdade de gênero e à proteção social.

A Política Nacional de Cuidados também incorpora, ao menos no plano normativo, a compreensão de que o trabalho de cuidado é socialmente necessário e historicamente distribuído de forma desigual, propondo estratégias voltadas à sua redistribuição e valorização. Entre seus eixos, destacam-se a ampliação de serviços públicos de cuidado, o

[13] BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 1 maio 2026.

reconhecimento do trabalho remunerado e não remunerado e a promoção de condições para maior equilíbrio na divisão das responsabilidades entre homens e mulheres.

Ainda que sua implementação dependa de articulações institucionais complexas e de recursos estatais consistentes, sua formulação sinaliza uma mudança importante na forma como o Estado brasileiro passa a enquadrar o cuidado: não apenas como demanda social, mas como objeto de política pública estruturante. Mas, como toda política pública, necessita de investimentos, continuidade e compromisso de toda a sociedade para que seja implementada e desenvolvida.

4. TEORIA DA REPRODUÇÃO SOCIAL E LIMITES DA RESPOSTA ESTATAL

A incorporação do cuidado como direito humano nos marcos normativos contemporâneos representa um avanço relevante no plano jurídico e político. Contudo, quando analisado à luz da Teoria da Reprodução Social (TRS), esse reconhecimento revela tensões estruturais que limitam seu potencial transformador. Isso porque o cuidado não se configura apenas como objeto de políticas públicas ou como dimensão normativa dos direitos humanos, mas como elemento constitutivo da reprodução da força de trabalho e, portanto, da própria dinâmica do capitalismo.

Para Tithi Bhattacharya[14] "a ideia fundamental da TRS é, simplesmente, que o trabalho humano está no centro da criação ou reprodução da sociedade como um todo. A TRS parte do pressuposto de que a produção de mercadorias e a reprodução da vida integram uma mesma totalidade social, sendo ambas indispensáveis à acumulação de capital.

Nessa perspectiva, conforme destacam Cinzia Aruzza e Tithi Bhattacharya[15], os trabalhos domésticos e de cuidado não constituem uma esfera externa ao sistema econômico, mas parte integrante de seu funcionamento, na medida em que asseguram a regeneração cotidiana e geracional da força de trabalho. Em sentido convergente, Fabiana Sanches Grecco[16] enfatiza que tanto a produção de mercadorias quanto os trabalhos domésticos e de cuidado compõem a totalidade sistêmica do capitalismo, sendo ambos necessários à sua

[14] BATTACHARYA, Tithi. Mapeando a teoria da reprodução social. In: BATTACHARYA, Tithi (Org). Teoria da Reprodução Social. São Paulo: Editora Elefante, 20223.
[15] ARUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi. Teoria da reprodução social: elementos fundamentais para um feminismo marxista. *Contemporânea*, v. 13, n. 2, p. 619–651, 2023.
[16] GRECCO, Fabiana Sanches. Trabalhos domésticos e de cuidados sob a ótica da teoria da reprodução social. *Mediações*, Londrina, v. 23, n. 3, p. 70–102, 2018.

reprodução . A reprodução social envolve não apenas a manutenção física dos indivíduos, mas também processos de socialização, formação de capacidades e produção de subjetividades, evidenciando que o cuidado opera como condição de possibilidade da própria produção capitalista.

Sob essa ótica, a análise dos marcos normativos evidencia um primeiro limite estrutural: a tendência de tratar o cuidado como problema de provisão de serviços ou de organização institucional, sem enfrentar de maneira substantiva sua inserção na lógica da reprodução social. Ainda que instrumentos como a Opinião Consultiva n. 31/2025 e a Política Nacional de Cuidados afirmem o princípio da corresponsabilidade, a efetivação desse princípio permanece condicionada por uma estrutura social que continua a atribuir às mulheres a responsabilidade central pelo cuidado.

A divisão sexual do trabalho, nesse sentido, não se apresenta como resquício superável apenas por políticas públicas, mas como elemento constitutivo das relações sociais no capitalismo, estruturado por princípios de separação e hierarquia entre atividades consideradas femininas e masculinas, como explica Fabiana Sanches Grecco[17]:

> A divisão sexual do trabalho é, assim, a expressão da base material das relações sociais de gênero. Com base nisso, a divisão sexual do trabalho está ancorada em dois princípios. O princípio de separação, no qual haveria trabalhos convencionalmente femininos e masculinos, e o princípio de hierarquia, no qual os trabalhos masculinos teriam maior valor e prestígio do que os femininos.

Além disso, autoras como Nancy Fraser[18] apontam que as sociedades contemporâneas vivenciam uma "crise do cuidado", caracterizada pelo aumento da demanda por cuidados e pela insuficiência de sua provisão, tanto no âmbito privado quanto público. Conforme analisa Fabiana Sanches Grecco[19], essa crise está associada a transformações estruturais que impõem uma nova divisão sexual e internacional do trabalho, revelando as tensões entre as exigências da acumulação capitalista e as condições necessárias à reprodução da vida . Nesse contexto, a resposta estatal tende a se orientar pela ampliação de serviços e pela institucionalização do cuidado, o que, embora necessário, não altera os fundamentos dessa contradição.

---

[17] Cf. GRECCO, 2018, p. 73.
[18] Conforme: FRASER, Nancy. Crise do Cuidado? Sobre as contradições socioreprodutivas do capitalismo contemporâneo.
[19] Obra citada.

Um segundo limite refere-se à forma como essas respostas operam predominantemente por meio da reorganização do cuidado, e não de sua efetiva redistribuição. A expansão de serviços e a profissionalização do cuidado frequentemente se apoiam em relações de trabalho precarizadas, inseridas em dinâmicas mais amplas de desigualdade. Como indicam Cinzia Aruzza e Tithi Bhattacharya, a reprodução social ocorre de maneira diferenciada no interior das classes sociais, produzindo distintas condições de vida e de inserção no trabalho. Assim, a transferência do cuidado entre mulheres em diferentes posições de classe e raça evidencia que a ampliação da oferta de cuidados não implica, necessariamente, a superação das desigualdades estruturais.

Há ainda um limite de natureza ideológica, relacionado à persistência da naturalização do cuidado como responsabilidade feminina. Embora os marcos normativos afirmem a igualdade de gênero e a corresponsabilidade, tais princípios entram em tensão com padrões sociais profundamente enraizados, que continuam a orientar práticas e expectativas sociais. Nesse sentido, o reconhecimento jurídico do cuidado convive com a reprodução de formas de subjetivação que reforçam a centralidade feminina na provisão do cuidado, evidenciando a distância entre o plano normativo e a realidade social.

Por fim, é necessário considerar que a expansão das políticas de cuidado ocorre em um contexto de reestruturação neoliberal, no qual a reprodução social também se torna campo de valorização econômica. Como observam Cinzia Aruzza e Tithi Bhattacharya, os processos de reorganização neoliberal impactam diretamente a distribuição da reprodução social entre Estado, mercado e famílias, frequentemente ampliando a sobrecarga sobre os grupos mais vulneráveis. A redução de investimentos públicos e a crescente participação do mercado na provisão de cuidados indicam que a resposta à crise tem sido, em grande medida, sua mercantilização.

Diante desse quadro, é possível afirmar que a resposta estatal ao problema do cuidado apresenta avanços importantes, especialmente no plano do reconhecimento jurídico e da formulação de diretrizes institucionais. No entanto, tais avanços permanecem condicionados por uma estrutura social que continua a depender da reprodução desigual do trabalho de cuidado. Assim, a efetivação do direito ao cuidado como instrumento de promoção da igualdade de gênero exige não apenas a ampliação de políticas públicas, mas a articulação dessas políticas com uma compreensão mais ampla das condições materiais que sustentam a reprodução da vida no capitalismo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento do cuidado como direito humano representa um avanço significativo no plano jurídico e político, ao deslocar essa dimensão do âmbito privado para o campo das responsabilidades públicas e coletivas, além de afirmar princípios como a corresponsabilidade e a igualdade de gênero. Trata-se de um importante avanço, especialmente em contextos historicamente marcados pela invisibilização e desvalorização do trabalho de cuidado.

Contudo, a partir da lente da Teoria da Reprodução Social, observou-se que tais avanços convivem com limites estruturais importantes. A persistência da divisão sexual do trabalho, a centralidade feminina na provisão do cuidado e a forma como esse trabalho se articula às dinâmicas de classe e raça indicam que o problema não se restringe à ausência de reconhecimento normativo ou de políticas públicas, mas está enraizado na própria organização social da reprodução da vida.

Nesse sentido, verificou-se que, embora os instrumentos analisados avancem na formulação de diretrizes e na ampliação do campo de intervenção estatal, sua capacidade de promover transformações mais profundas depende do enfrentamento de fatores que extrapolam o plano jurídico-institucional. A ampliação de serviços, a organização de sistemas de cuidado e a formalização de vínculos de trabalho, ainda que fundamentais, não são suficientes, por si sós, para alterar a lógica que sustenta a distribuição desigual do cuidado.

Além disso, a análise apontou que as respostas estatais tendem, em certa medida, a operar por meio da reorganização do cuidado, o que pode contribuir para a mitigação de desigualdades imediatas, mas não necessariamente para sua superação. A permanência de relações de trabalho precarizadas no setor e a transferência de responsabilidades entre diferentes grupos de mulheres evidenciam a complexidade do problema e os desafios envolvidos na construção de uma organização social do cuidado mais justa.

Diante disso, conclui-se que o direito ao cuidado, possui potencial relevante para a promoção da igualdade de gênero e para a efetivação dos direitos humanos das mulheres, mas esse potencial permanece condicionado aos limites da estrutura social em que se insere. Assim, o avanço na agenda do cuidado exige não apenas o fortalecimento de políticas públicas e instrumentos jurídicos, mas também a incorporação de uma perspectiva crítica capaz de articular o reconhecimento normativo às condições materiais que sustentam a reprodução das desigualdades.

Por fim, o estudo busca contribuir para o debate jurídico e feminista ao evidenciar a necessidade de abordagens que, sem desconsiderar os avanços institucionais recentes, sejam capazes de tensionar seus limites e ampliar o horizonte de análise sobre o cuidado como eixo central das discussões contemporâneas sobre direitos humanos, igualdade de gênero e justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi. Teoria da reprodução social: elementos fundamentais para um feminismo marxista. *Contemporânea*, v. 13, n. 2, p. 619–651, 2023.

ARUZZA, Cinzia; CIRILLO, Lidia. *História das histórias do feminismo*. São Paulo: Usina Editorial, 2024.

BATTACHARYA, Tithi. Mapeando a teoria da reprodução social. In: BATTACHARYA, Tithi (Org). *Teoria da Reprodução Social.* São Paulo: Editora Elefante, 20223.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. *Institui a Política Nacional de Cuidados.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.html. Acesso em: 1 maio 2026.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 2024. *Institui a Política Nacional de Cuidados*. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Consenso de Brasília*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh. Acesso em: 19 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-31/25*. San José: Corte IDH, 2025.

GRECCO, Fabiana Sanches. Trabalhos domésticos e de cuidados sob a ótica da teoria da reprodução social. *Mediações*, Londrina, v. 23, n. 3, p. 70–102, 2018.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Boiteux, 2009.

HIRATA, Helena. *O cuidado: teoria e práticas*. São Paulo: Boitempo, 2022.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Milena Girardi; SANTOS, Sthefany Felipp dos Santos. O Direito ao Cuidado no Sistema Interamericano. In: PIOVESAN, Flávia et al. *A proteção jurídica do cuidado.* Thomson Reuters, 2025.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História Social dos Direitos Humanos.* 2ª edição. São Paulo: Peirópolis, 2002.

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Civil Society Organizations (CSOs) as an Instrument for the Defense of Human Rights in Brazil.

Marli Monteiro[1]

FIB – Faculdades Integradas de Bauru-SP

DOI: https://doi.org/10.62140/MM418792526

Sumário: 1. Introdução; 2. Sociedade Civil como Agente Emancipatório; 3. A Perspectiva Emancipatória: além do Universalismo Ocidental; 4. Implicações para os Direitos Humanos; 5. Considerações Finais.

Resumo: O presente artigo busca delinear os parâmetros teóricos com vista a examinar a atuação da sociedade civil na promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil, bem como as implicações dessa transferência de responsabilidades tradicionalmente estatal, para entidades do chamado terceiro setor.

O referencial metodológico que orienta as reflexões aqui desenvolvidas inspira-se em estudiosos do assunto como Boaventura de Sousa Santos (2010), para quem os direitos humanos assumem uma universalidade em construção, enraizada nas práticas emancipatórias das sociedades plurais e na ecologia de saberes, e em Ugo Mattei (2011), que enfatiza a dimensão relacional do ser humano como sujeito coletivo, capaz de resistir à privatização do comum por meio de mobilizações civis. Essa abordagem teórica combina análise bibliográfica atualizada com o estudo de casos empíricos de organizações da sociedade civil (OSCs), como a Plataforma Dhesca Brasil (2026), que trabalha com objetivo de fortalecer a atuação da sociedade civil brasileira em prol de justiça socioambiental, da democracia, dos direitos humanos e da superação do racismo, do sexismo e de outras discriminações e desigualdades que impactam estruturalmente a realidade brasileira.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Entidades não governamentais. Sociedade Civil.

Abstract: The present article seeks to outline the theoretical parameters for examining the role of civil society in the promotion and protection of human rights in Brazil, as well as the implications of transferring responsibilities that have traditionally been borne by the state to entities belonging to the so-called third sector. The methodological framework guiding the reflections developed here draws on scholars such as Boaventura de Sousa Santos

[1] Professora de Direito, Ciências Contábeis e Administração das Faculdades Integradas de Bauru-SP. Brasil.
E-mail:marli.monteiro@adv.oabsp.org.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4183-7889

(2010), for whom human rights assume a universality under construction, rooted in the emancipatory practices of plural societies and in the ecology of knowledges, and Ugo Mattei (2011), who emphasizes the relational dimension of the human being as a collective subject capable of resisting the privatization of the commons through civil mobilization. This theoretical approach combines an up-to-date literature review with the study of empirical cases of civil society organizations (CSOs), such as Plataforma Dhesca Brasil (2026), which works with the aim of strengthening the action of Brazilian civil society in favor of social and environmental justice, democracy, human rights, and the overcoming of racism, sexism, and other forms of discrimination and inequality that structurally affect Brazilian society

Keywords: Human Rights. Non-governmental organizations. Civil society.

1. Introdução

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a humanidade nutriu a esperança de erradicar para sempre as práticas desumanas impostas por regimes totalitários, consolidando um compromisso global contra a repetição de atrocidades que ainda hoje chocam as estruturas globais. Diante dessa convicção, nações uniram esforços na criação da Organização das Nações Unidas[2], que aprovou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo valores fundamentais para a convivência digna.

Apesar da ampla difusão desses princípios, persiste um abismo entre o discurso e a realidade: a inteligência é frequentemente reduzida à astúcia, a felicidade ao mero prazer, e o ser humano à aparência superficial, enquanto faltam pão, educação, saúde, moradia e condições básicas de existência. Essa depreciação generalizada das condições de vida revela sub-seres humanos em larga escala, sem sinais iminentes de reversão a curto prazo.

Os direitos proclamados pela Declaração transcendem a mera sobrevivência, abrangendo saúde, educação, moradia, paz, segurança e justiça como bens essenciais à vida plena. Sua efetivação, contudo, exige profunda reflexão sobre o cumprimento estatal e o engajamento afirmativo da sociedade para coibir violações impunes.

No âmbito socioeconômico, o sistema capitalista marginaliza dois terços da população global, fomentando concentração de riqueza, consumismo voraz e egoísmo coletivo. Tal cenário só se reverterá pelo reconhecimento do pluralismo, respeito à igualdade, liberdade física e de pensamento, e justiça social, que são temas centrais para o debate acadêmico deste Simpósio.

[2] Organização de Defesa dos Direitos Humanos – ONU.

Boaventura de Sousa Santos (2019) enfatiza o papel transformador da sociedade civil na reinvenção dos direitos humanos, superando a concepção convencional ocidental e hegemônica por meio de lutas contra esse cenário de cosmopolitismo subalterno. Segundo o pensador, a sociedade civil global emerge como arena de globalização de baixo para cima, articulando movimentos sociais transnacionais que contestam o localismo dos direitos humanos liberais.

Santos (2019) critica o pensamento abissal da modernidade ocidental, que divide o mundo entre o lado "metropolitano", onde se verifica a vigência dos direitos humanos e o "colonial", que é excluído dessa proteção, limitando sua aplicação universal e criando duplos critérios. Os direitos humanos convencionais priorizam o indivíduo autônomo e ignoram cosmovisões coletivas de povos indígenas, afrodescendentes, vulneráveis e camponeses, que demandam direitos à terra, à natureza e à dignidade coletiva.

2. Sociedade Civil como Agente Emancipatório

A sociedade civil, para Santos (2003), atua como motor de uma "ecologia de dignidades pós-abissais", promovendo hermenêutica diatópica, ou seja, diálogo intercultural entre lugares-comuns retóricos com aqueles mais abrangentes de uma determinada cultura, e funcionam como premissas de argumentação que, por serem evidentes, tornam possível a produção e a troca de argumentos. Cada cultura é composta por uma constelação dessas ideias tidas como óbvias e autoevidentes, mas que são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem, embora essa incompletude não seja visível pelos membros dessa sociedade cultural, porque o discurso tende a se apresentar como total. Com isso, o diálogo intercultural, então, é um diálogo entre culturas diferentes, em que se busca ampliar a consciência dessa incompletude mútua, evitando falsos universalismos.

Compreende-se que, os direitos humanos ocidentais, para expandir círculos de reciprocidade e combater exclusões, necessitará substituir um universalismo abstrato por uma rede de sentidos locais mutuamente traduzíveis, construída justamente a partir dos centros culturais de cada tradição, ampliar a consciência da incompletude mútua: perceber que cada cultura vê algo e deixa de ver algo, para que cada lado reconheça seus limites e, a partir daí, sejam construídas referências comuns sem apagar as diferenças.

Nesse sentido, percebe-se que os movimentos sociais e Organizações civis transnacionais usam o direito como instrumento insurgente, reinventando-o contra o

neoliberalismo e o extrativismo, em direção a uma legalidade cosmopolita subalterna. (Santos, 2003), promovendo o diálogo intercultural.

Os movimentos sociais e da sociedade civil emergem como pilares inabaláveis na luta pela defesa dos direitos sociais no Brasil, marcados por duas etapas históricas cruciais: os anos 1930 e 1964. No primeiro momento, intensificado pelo desenvolvimento do capitalismo nacional, eles impulsionaram conquistas iniciais. Em 1964, com a integração ao capitalismo internacional, sob forte influência dos Estados Unidos e abertura às multinacionais, multiplicaram-se violações às liberdades individuais, mas os movimentos se consolidaram como resistência essencial, na contramão do poder estatal.

Nesse período, o chamado milagre econômico expandiu a industrialização urbana, apropriando-se do solo citadino, ao mesmo tempo em que acabou expelindo populações para periferias distantes. A migração do campo para as áreas urbanas, sobretudo de agricultores, gerou condições degradantes nas décadas de 1970 e 1980, ampliando problemas como falta de moradia, saneamento básico e serviços essenciais. Inicialmente percebidas de forma individual pelas classes populares, essas carências exigiram respostas coletivas, uma vez que o poder público demonstrou incapacidade de ação, que ainda hoje se vê.

Foi assim que os movimentos sociais, organizados em assembleias, associações de moradores e sindicatos, tornaram-se a força nova e protagonista: ocuparam espaços estatais, exigindo cidadania e direitos humanos básicos. Após a redemocratização do país, seu papel se ampliou, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas, notadamente no final dos anos 90 do século passado. Como destaca Pinheiro (2013), essas entidades constituídas de fora do governo, pressionaram e ainda pressionam o Estado a cumprir deveres, consolidando-se como pilares na garantia de direitos básicos.

Organizações Não Governamentais[3] e movimentos civis colaboram na execução de políticas sociais, trazendo conhecimento específico derivado de sua proximidade com setores vulneráveis (Dagnino, 2002). Independentes, sem fins lucrativos e sustentadas por voluntariado e doações, elas atuam nacional e internacionalmente, guiadas pelo ideário de direitos humanos e igualdade, que politiza todas as suas ações (Landim, 2010).

Longe de serem meros auxiliares, esses movimentos sociais são os verdadeiros arquitetos da defesa dos direitos, transformando reivindicações periféricas em agendas universais e fortalecendo a democracia participativa, ao mesmo tempo em que preenchem

[3] São as chamadas ONGs, que no Brasil não tem previsão legal.

lacunas deixadas pelo Estado e desafiando estruturas de exclusão e vulnerabilidade. Surgidos em contextos de desigualdade profunda, eles transformam reivindicações locais em direitos universais, promovendo uma cidadania ativa e dialógica.

Hoje, enfrentam retrocessos como a PEC 241/2016, que prevê teto para os gastos públicos e restringe verbas governamentais, impactando diretamente esse setor, mas persistem em lutas como, como o movimento #VidasPretasImportam e, em defesa do clima. Inspirados em Boaventura de Sousa Santos (2003), ampliam direitos humanos para além do ocidentalismo. Assim, não são meros ativistas: são os pilares que sustentam a democracia, combatendo exclusões e forjando reciprocidades plurais.

Na atualidade, esses organismos enfrentam desafios crescentes devido às restrições nos gastos públicos, que limitam repasses, parcerias e editais essenciais para sua sustentabilidade, porque embora não ligadas ao setor primário (Estado), essas entidades, em suas atuações, dependem de recursos estatais para ampliar ações em áreas como moradia, saúde e inclusão social; mas, políticas de austeridade as colocam em risco.

As Organizações Não Governamentais ONGs)**,** em sua maioria são profissionalizadas, atuam em projetos, prestação de serviços e monitoramento de políticas públicas, utilizam-se de linguagem técnica e dialogam com o Estado e organismos internacionais em termos institucionais. Já os Movimentos Sociais são formas de ação coletiva, mais fluídas, enraizadas, basicamente em grupos populares, que se organizam em torno de lutas específicas, e atuam por meio de mobilização, protestos, ocupações, práticas comunitárias e educação popular, valorizando saberes da experiência, tradições e memórias de resistência.

Uma ONG de direitos humanos pode, por exemplo, elaborar relatórios e litigar em cortes inclusive internacionais, assim como criam redes de apoio, ações de base e repertórios próprios de conhecimento e resistência, que Boaventura (2019) identifica como um amplo "terceiro setor", situado entre Estado e o setor secundário que é o mercado. Quem em epistemologias do Sul, são identificadas com lutas que emergem de contextos de opressão e que produzem conhecimentos próprios nas práticas de resistência.

Dessa forma, movimentos sociais são, lugares privilegiados de produção desses saberes, pois articulam experiências, memórias e práticas que foram historicamente desqualificadas pela ciência hegemônica e pelos Estados, sem, contudo, descurar da atuação de forma contra hegemônica que as ONGs podem adotar, e muitas vezes se aproximam de

uma lógica de projeto, indicadores e gestão de resultados, que pode redundar em sério risco da radicalidade das lutas sociais.

Enquanto os movimentos da sociedade civil encarnam essa ecologia ao articular saber acadêmico com senso comum, produzindo sínteses novas e práticas, as ONGs, quando abertas à escuta e à coprodução, podem funcionar como pontes entre esses saberes e as instituições oficiais, mas, quando falam "em nome de" sem enraizamento, correm o risco de substituir a voz dos sujeitos coletivos.

Boaventura (2003) insiste que não há justiça social global sem justiça cognitiva global; isso significa que a transformação não virá apenas da reforma institucional mediada por ONGs, mas do reconhecimento e fortalecimento dos saberes produzidos nos próprios movimentos sociais subalternizados.

Contudo, sem apoio financeiro de recursos públicos, esses movimentos sociais enfrentam, na atualidade, paralisia, ampliando exclusões sociais, perdendo capacidade de pressão por políticas inclusivas, o que acaba por reforçar desigualdades de toda ordem.

3. A Perspectiva Emancipatória: Além do Universalismo Ocidental

Inspirados em sociólogos, como Santos (2010), os movimentos sociais revelam a emancipação como uma tradução intercultural, onde além de reivindicar direitos humanos ocidentais, tais como liberdade e igualdade, os ressignificam através de ações concretas.

O mais conhecido movimento social no Brasil, é o MST (Movimento dos Sem-terra), que transforma o direito à propriedade em direito à terra para os excluídos do sistema de produção rural, ou o *Black Lives Matter*, que expande o direito à vida em uma luta contra o racismo sistêmico. Esses atores criam o que o sociólogo designa de contratos sociais plurais, ampliando círculos de reciprocidade e combatendo os abismos de significação entre elites e vulneráveis.

Agentes centrais de uma emancipação radical, que transcende o universalismo abstrato dos direitos humanos no ocidente, esses movimentos operam como tradutores interculturais, ressignificando direitos em contextos de colonialidade e exclusão, numa perspectiva emancipatória, que não busca assimilação ao modelo liberal, mas a construção de círculos de reciprocidade mais abrangentes e inclusivos (Santos, 2010).

Esses movimentos da sociedade civil, combatem a exclusão, recuperando saberes marginais, tais como o direito à terra indígena, com um movimento nacional de demarcação e proteção para os povos originários e o meio ambiente, transformando-o em alternativa viável, são legítimos porque nascem de uma causa comum. Essa ação revela o que o sociólogo chama de futuros possíveis, onde a emancipação surge da interseção de lutas locais, não de imposições globais (Santos, 2020).

Central nessa visão é a emancipação dos marginalizados e excluídos como tradução de uma nova ordem social, que atuam como pontes entre direitos humanos ocidentais buscando reciprocidades que combatem exclusões de toda ordem. No Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, exemplifica isso ao expandir o direito à moradia urbana para além da propriedade individual, incorporando solidariedade coletiva. Santos (2020) enfatiza que essa tradução é dialógica, evitando apropriações violentas, e fomenta "ecologias de saberes", onde múltiplas cosmovisões coexistem produtivamente.

Diferentemente de instituições estatais, que reproduzem exclusões, os movimentos sociais constroem direitos pela base. Eles promovem sociologias das emergências, projetando futuros inclusivos a partir de ausências presentes. Inspirados em Paulo Freire (1987), eles representam uma pedagogia crítica: politizam violações invisíveis, forçando agendas jurídicas a se adaptarem. No contexto brasileiro pós abertura política de 1988, influenciaram a Constituição Cidadã, resgatando direitos sociais contra o neoliberalismo.

Contudo, esses movimentos enfrentam repressão estatal e cooptação, como o teto de gastos que limita parcerias com o terceiro setor, o que pede uma "democracia cosmopolita" onde esses movimentos possam articular redes transnacionais, ampliando sua emancipação e consolidando seu papel. Assim, não são meros ativistas, mas pilares que reinventam a justiça global, combatendo o discurso melancólico da esquerda com esperança pluriversal. Em sua articulação mais ampla, influenciam mudanças no Direito, gerando jurisprudências, como no caso da usucapião coletiva para moradia popular, ou na incorporação de direitos indígenas na Convenção 169 da OIT.

Por terem como bandeira a defesa de direitos humanos em seu objetivo principal, agem tanto individual quanto coletivamente em redes de proteção à pessoa humana, quando há um compartilhamento de valores similares ou iguais: os valores dos direitos humanos. Apesar da aparente similaridade pode-se identificar com Cohen (2003; p.423)

> As ONGs se diferenciam da sociedade civil, pois a segunda refere-se à participação (o que não é o caso das ONGs), sendo entendida como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: "pluralidade, que diz respeito à associação voluntária, publicidade, referindo-se a reunião pública de caráter civil, e privacidade, que se refere à autonomia do indivíduo.

O Estado, ao se afastar, de forma crescente da defesa das necessidades sociais, sob o véu da descentralização e da austeridade neoliberal, não cria mero vácuo a ser preenchido pelo terceiro setor, ao contrário, revela o abismo da modernidade colonial, onde epistemologias hegemônicas silenciavam saberes subalternos. Organizações da sociedade civil (OSCs) e movimentos sociais emergem, assim, como agentes emancipatórios, traduzindo direitos humanos ocidentais em ecologias de saberes plurais, combatendo exclusões e ampliando círculos de reciprocidade, como apresentado por Santos em Epistemologias do Sul (2010).

O terceiro setor, sociedade civil organizada fora do Estado, transcende a mera prestação de serviços privatizados, transferindo responsabilidades estatais sem alterar estruturas de dominação. Em vez disso, essas entidades ressignificam direitos constitucionais previstos na Lei Maior (arts. 199, §1º; 204; 205; 216, §1º; 227 da CF/88) como contratos sociais plurais, não como caridade assistencialista.

Além do que, essas organizações fomentam lideranças horizontais, autonomia decisória e solidariedade coletiva, rompendo com o paradigma piramidal estatal. Elas promovem trocas dialógicas, engajamento consciente e parcerias transnacionais, detectando problemas coletivos, tais como migrações forçadas e periferização para soluções emancipatórias, não paliativas, tendo como exemplo mais conhecido os mutirões do MTST ou assembleias do MST, que politizam a cidadania contra o autoritarismo burocrático.

Contudo, deve-se alertar para a armadilha do cooptação, que desde os anos 1980, com a realocação de recursos internacionais para o Leste Europeu e cortes estatais nos anos de 1990, o terceiro setor foi redesenhado para parcerias empresariais, adotando gestão neoliberal, sendo que os fundadores idealistas enfrentam *déficits* teóricos e jurídicos, limitando-se a atendimentos emergenciais. O Estado, representante de interesses dominantes, usa o discurso de "responsabilidade social" para encobrir sua conivência na produção estrutural de desigualdades, sem romper o verticalismo.

A verdadeira potência emancipatória reside na recusa à privatização dos direitos, com movimentos sociais articuladores de redes contra hegemônicas, capazes de pressionar o

Estado por políticas inclusivas e fomento real, por meio de subvenções, termos de parceria, sem visar fins lucrativos. Longe de integrar a administração indireta, essas entidades, qualificadas por estatutos transparentes e prestação de contas, exercem fomento crítico, garantindo qualidade via ecologias de saberes. Assim, não suprem ausências estatais, mas constroem futuros plurais, onde a cidadania é forjada na base contra a melancolia da esquerda derrotada.

Para a garantia de seus direitos, a humanidade deve levar em conta que a exigência pressupõe necessariamente de união e organização, para não apenas esperar as *benesses* do Estado provedor, mas na adesão, a um campo comum de valores que definem a humanidade e a dignidade de todo indivíduo, na forma posta por Arendet (2004), que é o direito a ter direitos e lutar por eles.

Direitos sociais são tomados nesta reflexão como corolário da igualdade material e efetividade da liberdade real, retirando-lhes o caráter caritativo e atribuindo-lhes a condição de exigência moral como condição da sua normatividade, portanto, não subsidiam outros diretos quer sejam eles civis ou políticos, antes, constituem-se, assim, em direitos de toda uma coletividade.

Considera-se sem fins lucrativos, de acordo com o artigo 1º da LEI 9790/99

> [...] a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Infere-se, com isso, na linha do sustentada por Comparato (2013), que o qualificativo de Organização da Sociedade Civil não é discricionário, mas vinculado e aberto a qualquer pessoa jurídica que preencha os requisitos legais estabelecidos. Nesse sentido, se por um lado a entidade se constitui e funciona sob o regime de direito privado, à luz dos preceitos constitucionais da liberdade de associação e da livre iniciativa, por outro, ao buscar o reconhecimento como entidade de interesse social e a fruição de repasses estatais ou de outras vantagens financeiras, passa a submeter-se a normas de ordem pública relativas à probidade e à correta e eficiente aplicação dos recursos recebidos. Tem-se, assim, configurado o hibridismo do regime jurídico dessas organizações, em que o direito privado cede espaço à incidência de regras típicas do direito público.

Nesse mesmo sentido, Lavalle (2006), aponta que a representatividade das Organizações da Sociedade Civil é motivada por meio da delegação inconsciente, ou seja, um consentimento desprovido de ciência pela parte representada, uma forma de dar voz àqueles que não podem falar por si mesmo, ou estão impedidos de delegar a voz a um representante. Por meio dessa outorga de representatividade, as entidades assumem a posição de porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, apresentando temas e interesses com uma tímida representatividade no domínio da representação tradicional, incorporando a figura de um ator que age no melhor interesse de alguém, porém não derivado do seu consentimento, mas de uma necessidade.

> Embora as organizações civis desempenhem aqui e alhures funções de representação política de facto e de jure – ora intermediando recursos públicos em nome de diferentes grupos sociais, ora investidas juridicamente com funções de representação nos novos arranjos institucionais participativos, a problemática da representação política exercida por tais entidades tem recebido pouca atenção das literaturas voltadas para o estudo da reconfiguração da representação política e para a reforma da democracia. A representação política mediante organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas não são passíveis de compreensão cabal se submetidas analiticamente à lógica das instituições do sistema eleitoral e do poder Legislativo. A transformação contemporânea da representação decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo, mas encarna também o alargamento do lócus e das funções da representação política. Porém, a literatura dedicada a esquadrinhar a reconfiguração da representação política oferece interpretações de uma transformação em curso no nível do sistema partidário, em que estaria se redefinindo a relação entre representantes eleitos e cidadãos representados pela perda de centralidade dos partidos políticos6 como organizadores das preferências do eleitorado e pela personalização da política impulsionada graças aos meios de comunicação de massa.7 Dentro desta perspectiva, a representação está integralmente condensada nos processos eleitorais e, por esse motivo, sequer cabe cogitar eventuais funções de representação política exercidas por organizações civis. (Lavalle, 2006, s/p)

Outra forma de designar a representação dos organismos da sociedade civil se dá por meio da representação por afinidade, a qual seria justificada pela identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros na mesma situação. Nesse sentido, essas organizações desempenhariam o papel de defensoras dos princípios dos direitos humanos ditos universais e norteadores dos parâmetros de bem-estar social, os quais o Estado tem a obrigação de considerá-los durante a tomada de decisão e da elaboração da

política externa. A representação feita pelas ONGs de direitos humanos também pode ser considerada como fonte de pressão, controle, supervisão e reclamo perante o poder estatal em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução, capacitando-as como representantes de interesses coletivos perante organismos de formulação da política externa.

Ao desempenharem a atividade de precursora de ideias, as organizações sociais buscam incluir ou obter mais destaque para alguns temas da área dos direitos humanos preteridas pelas agendas doméstica e externa do Estado, além de exporem as demandas de segmentos minoritariamente representados da sociedade brasileira e de outros países, algumas vezes usufruindo da delegação inconsciente para representar tais demandas.

A delegação inconsciente, nas palavras de Lavalle (2014), também está presente na apresentação de ideias para possíveis soluções das demandas sociais, transpondo essa representatividade não consentida para o campo da participação política na elaboração ou execução da política externa brasileira, com o intuito de fazer com que o Brasil, além de atuar em prol dos direitos humanos internamente, incorpore tais tópicos em sua agenda de política externa, como no diálogo com outros países, ou defendendo-os.

Assim, tem-se uma constante tensão dialética entre o Estado e as ONGs não apenas entre o conjunto de valores universais, discurso apregoado por aquelas, e os de soberania estatal, mas também com relação à forma de condução da política externa em direitos humanos, de forma que tal divergência forneceria elementos para a politização temática da agenda de direitos humanos da política externa brasileira em âmbito internacional.

5. Implicações para Defesa de Direitos Humanos

Essa visão posiciona a sociedade civil não como mera reguladora, mas como força contra hegemônica que resgata o potencial emancipatório dos direitos humanos, integrando epistemologias do Sul e lutas ambientais e outras demandas coletivas contrapondo-se a devastação capitalista. Assim, ela defende uma multiculturalidade que transforma violações locais em agendas globais solidárias.

Os direitos humanos, consagrados no Brasil pela Constituição Federal de 1988, transcendem resoluções políticas ou crenças sociais, pois o ser humano precede a sociedade. Como afirma Benevides (2024), eles são comuns a todos, enraizados no direito à vida, sem distinções de origem geográfica, fenótipo (cor de pele, traços faciais, cabelo etc.), etnia, nacionalidade, sexo, idade, incapacidade física ou mental, nível socioeconômico, escolaridade, religião,

opinião política, orientação sexual ou qualquer julgamento moral. Derivam do reconhecimento da dignidade intrínseca de cada pessoa.

> Assim, Direitos Humanos são aqueles direitos comuns a todos os seres humanos, e daí afirmados como universais – sem distinção de quaisquer variáveis como raça, etnia, nacionalidade, sexo, gênero e orientação sexual, nível socioeconômico, religião, grau de instrução, profissão, faixa etária, grau de higidez física e mental, opinião e militância política e julgamento moral, e que têm como pressuposto óbvio o direito à vida. Decorrem do reconhecimento da dignidade intrínseca a todo ser humano e diferem dos direitos do cidadão - embora estes estejam, em grande parte, aí incluídos - porque os direitos humanos extrapolam as condições legais e as fronteiras, as quais definem a cidadania e a nacionalidade. A ausência de cidadania jurídica, por exemplo, não implica na ausência de direitos humanos. Aliás, foi preciso esperar o ano de 1948, para que a primeira Declaração Universal de Direitos Humanos afirmasse que "todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos; são dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. (Benevides, 2024, p.06)

Como produto cultural, os direitos humanos devem ser pensados sempre em relação com os processos sociais que possuem lugar em uma determinada sociedade e em relação a processos econômicos; ocorrem em um tempo e um espaço territorial concreto em uma constante mobilidade histórica e narrativas e discursos que variam no tempo. Na interrelação de todos esses elementos pode-se considerar que há necessidade de repolitizar a luta pelos direitos humanos para superar as armadilhas de um enfoque exclusivamente formal de tais direitos.

Confrontando modelos teóricos que despolitizam a luta pela vida digna, desmobilizam aos coletivos e justificam o estado de coisas dado pronto, sem levar em conta os anseios da sociedade. Na compreensão desse fenômeno, é possível construir alternativas de luta, bem como diferentes estratégias para se alcançar a vida digna. É necessária uma compreensão que integre o social, o político, o econômico e o cultural, para que não perdure o avanço dos direitos humanos em constante enfrentamento de duplo paradoxo: social e econômico, ligado ao empobrecimento global e à miséria; e político-cultural, opondo sua adoção como plataforma estatal à sua bandeira nos movimentos sociais. Vale ressaltar que a luta pelo reconhecimento de direitos começa quando surge um anseio social que se quer ver

satisfeito. Esses anseios quando compartilhados por grupos e sociedades, vão se convertendo em valores que orientam a ação e as práticas para a satisfação da necessidade reprimida.

O direito internacional ignora as reivindicações das massas e, quando se fala em persistência ou superação do colonialismo, é estabelecida uma crítica a manutenção dessas estruturas. Os grupos organizados internos e internacionais, aparecem então, como representantes das mais diversas categorias, e podem interferir na constituição de uma ordem global alicerçada na troca intercultural, reforçando a consciência que a sociedade atual está vivendo mudanças profundas, pouco compreendidas adequadamente, mas que mostra o abismo entre o discurso de defesa dos Direito Humanos e sua real proteção que agudiza cada vez mais.

Nesse cenário foram criados mecanismos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira. Além de que, no tocante ao momento desenfreado de consumo, violência, destruição da natureza, e outros desrespeito à vida humana, exige-se apresentar os direitos do homem e da sociedade em uma perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras, e precisa, na busca pela transformação do mundo em um local mais justo, equilibrado e igualitário.

Nesse processo de reconceitualização dos direitos humanos, Santos (2003) propõe a superação do debate entre o universalismo e o relativismo cultural. Para o autor, no relativismo cultural da atualidade, as culturas não são absolutas, nenhuma é completa, para isso é necessário propor diálogos interculturais sobre preocupações convergentes, ainda que expressas a partir de diversos universos culturais. Todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana. A questão está em como trabalhar a igualdade na diferença, pois o ser humano tem o direito a ser igual na diferença que o inferioriza e de ser diferente quando a igualdade o descaracteriza e, os movimentos sociais são nesse aspecto um ponto de apoio.

6. Considerações Finais

Para que os movimentos da sociedade civil possam funcionar de modo efetivo, é necessário estudo e análise crítica da realidade em que se inserem, muito diálogo, engajamento social por parte dos atores sociais diretamente interessados e capacidade de canalizar aspirações políticas para inventar novas realidades sociais, com novas práticas e novas relações. Acredita-se que, de forma engajada, as Organizações da Sociedade Civil, representativas dos anseios da comunidade devam passar por um processo reflexivo para que

talvez possam produzir outras teorizações, ações e proposições, sem esgotar na denúncia sua voz e sair do ativismo ingênuo e bem-intencionado.

Entende-se que somente é possível a solução do enfrentamento aos problemas sociais que dão a conhecer, bem ao desrespeito aos direitos humanos, se houver avanços com a participação política dos interessados, e as oportunidades oferecidas pelas iniciativas concretas no âmbito das políticas públicas, as quais devem ser aproveitadas a qualquer custo para construir uma democracia popular. Ampliar a participação da sociedade civil e exercitar as políticas propostas é, talvez, a tarefa mais desafiante, mas é também a mais preciosa e mais urgente para ser executada.

Como a natureza humana é universal, os valores necessários ao seu pleno desenvolvimento também o é; e somente com a mudança concreta de postura no sentir, pensar, falar e agir, pode-se realizar o necessário para o pleno respeito aos Direitos Humanos. Para que tal desiderato seja atingido, deve-se utilizar, de estratégias como o diálogo com legisladores e gestores de políticas públicas; acionamento dos tribunais; busca por investidores e instituições financeiras; visando garantir a sustentabilidade de ações transformadoras. É necessário universalidade nas ações.

Observa-se que mesmo que os impactos sejam sentidos apenas no âmbito local, os reflexos ultrapassam as fronteiras nacionais, verificando-se que, embora incipientes de início, há um nítido fortalecimento e uma crescente busca por redes de engajamento cívico preocupadas com respeito aos Direitos Humanos de toda ordem.

Ao permanecer na forma egoísta, sentindo, pensando, falando e agindo apenas para si e por si, o homem esquece de sua própria natureza universal, sendo ele, portanto, o causador de todos os males que sofre. Esta também é a razão da ausência da concretização dos direitos humanos, de forma plena. E, o mesmo pode-se dizer sobre todos os problemas sociais, tais como a violência física ou moral, crise econômica, abuso de poder, saúde pública, meio ambiente, educação e ética política e social, que têm raiz na ignorância que o homem tem de si mesmo, enquanto ser no mundo.

Com isso tem-se que todos os bens e interesses necessários ao desenvolvimento humano de forma individualizada e egoísta, podem ser enquadrados como violações aos direitos humanos fundamentais e sob a ótica do universalismo podem, inclusive, ser considerados como crimes contra a humanidade. Enquanto forem adotados os pressupostos do egoísmo será impossível a solução de problemas coletivos.

> Porque os direitos individuais não entram no cânone originário dos direitos humanos, a tensão entre direitos individuais e direitos

> coletivos decorre da luta histórica dos grupos sociais que, por serem excluídos ou discriminados enquanto grupos, não podiam ser adequadamente protegidos por direitos humanos individuais. As lutas das mulheres, dos povos indígenas, dos povos afrodescendentes, dos grupos vitimizados pelo racismo, dos gays e das lésbicas marcaram os últimos cinquenta anos do processo de reconhecimento dos direitos coletivos, um reconhecimento sempre muito contestado e sempre em vias de ser revertido. (Santos, 2019, p. 50)

O caminho é longo e sinuoso para que os destinatários dos serviços públicos em debate, de forma geral, estejam no centro das atenções técnicas, burocráticas e legais, para que haja a efetiva prestação e atendimento das necessidades básicas em respeito aos Direitos mínimos. Ou seja, a ineficiência e a própria inviabilidade do Estado operar em determinadas áreas implicam em um dilema, que se mostra visível, qual seja, a realização de parcerias público-privadas e o fomento a determinadas atividades se apresentam como alternativa à tensão existente entre a ideia de Estado mínimo e a realidade do Estado inoperante.

Ao chamar para prestar os serviços que lhe são próprios, Organizações da Sociedade Civil supriram uma lacuna deixada pelo Estado brasileiro em todas as esferas, criando uma realidade delicada para a administração pública; qual seja, prestar um serviço de qualidade sem fugir da moldura normativa estabelecida para a sua atuação, sem maquiar os problemas estruturais.

Assim, somente com a humanização concreta dos homens nossos direitos fundamentais se tornarão uma verdade universal, sendo absolutamente ineficaz humanizar somente nossas legislações, que nada mais são que um atestado à falta de civilidade dos indivíduos, que necessitam das leis para camuflar inconscientemente as falhas existentes no íntimo de cada um.

Acredita-se que, após decisão recente do STF que avalizou a formalização de Contratos de Gestão com Organizações Sociais sem fins lucrativos, este precedente passou a ser o instrumento mais amplo e que oferece maior segurança jurídica aos administradores, podendo ser útil também na implantação de programas de atendimento e respeito aos Direitos Humanos.

Conclui-se, com Ferraresi (2021) que o futuro da humanidade estará, ou como afirma, já está nas cidades, as Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, podem representar a efetividade na prestação de serviços públicos, especialmente para a concretização desse objetivo de (re)significação da existência humana de forma digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004

Benevides, Maria Victoria. **Educação para a democracia: um diálogo com Educação e Pesquisa**, *[S.l.]*, v. 50, p. e202450002001, 2024. Disponível em: https://revistas.usp.br/ep/article/view/232242. Acesso em: 02 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: camara.leg.br. Acesso em: 25 abr. 2026.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamentos dos Direitos Humanos. Instituto de Direitos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em:** https://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf. Acesso em 01/03/2026.

DAGNINO, R. **Em direção a uma Estratégia para a redução da pobreza**. 2002. In: OEI. Sala de Lectura CTS+I... Disponível em: http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html. Acesso em 06 Abr. de 2026.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. **A ressignificação do direito à cidade a partir dos Direitos Humanos: as *smart cities* como um espaço para garantir a qualidade de vida das pessoas com deficiência.** Blumenau/SC: Editora Dom Modesto, 2021

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, Feb. 2006. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&;pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso>. Accesso on 04 mar. 2026.

MATTEI, Ugo. **Uma breve genealogia dos "bens comuns"**. Trad. de Moisés Sbardelotto. IHU On-Line, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/node/513. Acesso 06 abr. 2026.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Quem somos**. [202-]. Disponível em: https://www.plataformadh.org.br/. Acesso em: 3 mar. 2026

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina/CES, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa**. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Revista especializada-Novos estudos CEBRAP-Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poderá o Direito ser emancipatório?** Revista Crítica de

SANTOS, Boaventura de Souza e Marilena Chauí. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE 2.0: O IMPACTO DO TEMA 1234 DO STF NO PACTO FEDERATIVO E NA RACIONALIDADE ORCAMENTÁRIA

Health judicialization 2.0: the impact of STF theme 1234 on the federative pact and budgetary rationality

Paulo Henrique Silva Godoy[1]

Faculdade de Direito das Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/PHSG308037673

Sumário: 1. Introdução; 2. A evolução histórica da judicialização da saúde no Brasil; 3. O caso paradigmático: o Recurso Extraordinário n. 1.366.243 (Tema 1234 do STF) e o conflito de competências; 4. A governança judicial colaborativa e os acordos interfederativos; 5. Critérios objetivos de competência: o marco dos 210 salários mínimos; 6. A definição de medicamentos não incorporados e o controle de legalidade; 7. O mecanismo fundo a fundo e a racionalidade orçamentária; 8. As Súmulas Vinculantes 60 e 61: consolidação do paradigma; 9. Análise crítica; 10. Conclusões; Referências.

Resumo: O presente artigo examina o julgamento do Tema 1234 pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário n. 1.366.243, e seu impacto estrutural sobre a judicialização da saúde no Brasil. O problema central investigado e saber se o novo modelo de governança judicial colaborativa instaurado pelo STF e capaz de compatibilizar a garantia do direito fundamental a saúde com a preservação do pacto federativo e da racionalidade orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo da pesquisa e analisar, de modo sistemático e crítico, as inovações normativas, processuais e administrativas inauguradas pelo Tema 1234, incluindo a fixação do critério econômico de 210 salários mínimos para definição de competência jurisdicional, o mecanismo de ressarcimento fundo a fundo, os acordos interfederativos homologados pelo Plenário e a edição das Súmulas Vinculantes 60 e 61. A metodologia adotada e a pesquisa jurídica documental e bibliográfica, com análise de precedentes do STF e do STJ, doutrina especializada e documentos normativos infralegais. As principais conclusões indicam que o Tema 1234 inaugura uma quinta fase da judicialização da saúde (Judicialização 2.0), caracterizada pela substituição do ativismo judicial atomizado por um modelo de controle de legalidade dos atos administrativos do SUS, pela cooperação interinstitucional e pela criação de mecanismos financeiros que garantem liquidez as esferas subnacionais. Identificam-se, contudo, riscos de incremento de barreiras ao acesso à justiça por pacientes vulneráveis, exigindo uma aplicação equilibrada e comprometida com a efetividade dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Judicialização da saúde; Tema 1234; STF; pacto federativo; racionalidade orçamentária.

[1] Mestre e Doutor em Direito pelo Centro Universitário da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, São Paulo, Brasil. E-mail: phgodoy@sp.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0560-3131.

Abstract: This article examines the judgment of Theme 1234 by the Brazilian Supreme Court (STF), in the context of Extraordinary Appeal n. 1.366.243, and its structural impact on health judicialization in Brazil. The central problem investigated is whether the new model of collaborative judicial governance established by the STF is capable of reconciling the guarantee of the fundamental right to health with the preservation of the federative pact and the budgetary rationality of the Unified Health System (SUS). The research objective is to systematically and critically analyze the normative, procedural, and administrative innovations introduced by Theme 1234, including the establishment of the economic threshold of 210 minimum wages to define jurisdictional competence, the fund-to-fund reimbursement mechanism, the inter-federative agreements ratified by the Full Court, and the issuance of Binding Precedents 60 and 61. The methodology adopted is doctrinal and documentary legal research, with analysis of precedents from the STF and STJ, specialized doctrine, and infralegal normative documents. The main conclusions indicate that Theme 1234 inaugurates a fifth phase of health judicialization (Judicialization 2.0), characterized by the replacement of atomized judicial activism with a model of legality review of SUS administrative acts, interinstitutional cooperation, and the creation of financial mechanisms that ensure liquidity for subnational entities. Risks of increased barriers to access to justice for vulnerable patients are identified, requiring a balanced application committed to the effectiveness of fundamental rights.

Keywords: Health judicialization; Theme 1234; STF; federative pact; budgetary rationality.

1. INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo do direito sanitário brasileiro atravessa uma transformação estrutural sem precedentes. Nas últimas três décadas, a judicialização da saúde passou de fenômeno episódico para vetor sistêmico de distribuição de recursos públicos, colocando em tensão permanente o direito individual à saúde, consagrado no art. 196 da Constituição Federal de 1988, e a capacidade orçamentária dos entes federados responsáveis pelo financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

O ápice normativo desse processo e o julgamento do Tema 1234 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) n. 1.366.243. A decisão, de envergadura constitucional e eficácia *erga omnes*, não se limita a resolver um conflito individual sobre o fornecimento de medicamentos para epilepsia refratária em Santa Catarina. O Tema 1234 do STF redefine a arquitetura institucional da judicialização da saúde, introduzindo critérios objetivos de competência jurisdicional, mecanismos de cooperação federativa e instrumentos de racionalidade orçamentária que ultrapassam, em muito, os contornos do caso concreto.[2]

[2]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234): Legitimidade passiva da União e competência da justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2024. Disponível em:

O problema central que motiva a presente investigação e determinar se o novo modelo de governança judicial colaborativa inaugurado pelo Tema 1234 e capaz de compatibilizar a garantia efetiva do direito fundamental à saúde com a preservação do pacto federativo e da sustentabilidade financeira do SUS. A questão envolve não apenas a teoria dos direitos fundamentais e do federalismo fiscal, mas também a dogmática processual civil, especialmente no que concerne as regras de competência absoluta, litisconsórcio necessário e modulação de efeitos de precedentes vinculantes.[3]

O objetivo do artigo e analisar sistematicamente as inovações introduzidas pelo Tema 1234, abrangendo: (i) a contextualização histórica em cinco fases da judicialização da saúde no Brasil; (ii) a origem e o mérito do RE 1.366.243; (iii) os acordos interfederativos homologados pelo Plenário; (iv) os critérios objetivos de competência fundados no valor de tratamento anual; (v) a definição de medicamentos não incorporados e o controle de legalidade dos atos da CONITEC; (vi) o mecanismo de ressarcimento fundo a fundo; (vii) as Súmulas Vinculantes 60 e 61; e (viii) uma análise crítica sobre os riscos e potencialidades do novo modelo.

A metodologia empregada e a pesquisa jurídica documental e bibliográfica, com exame de precedentes do STF e do STJ, documentos normativos do CNJ e do Ministério da Saúde, além de doutrina especializada. A abordagem e analítico-dedutiva, partindo do quadro normativo geral para a identificação das consequências práticas do precedente nos âmbitos processual, federativo e orçamentário.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: AS CINCO FASES DECISIONAIS

A compreensão das inovações trazidas pelo Tema 1234 exige que se situe historicamente o fenômeno da intervenção judicial nas políticas de saúde. A doutrina especializada, destacando-se os estudos de Cunha e Ferranha, categoriza essa evolução em

https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234. Acesso em: 14 mar. 2026.

[3]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234). Informações a sociedade. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.366.243_tema1234_infosociedade_LCFSP.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

cinco fases decisionais distintas que moldaram a relação entre o Estado, o cidadão e o sistema de Justiça.[4]

A primeira fase (1988-1996) e caracterizada por um não ativismo judicial. Nesse período, o Poder Judiciário mantinha postura de deferência quase absoluta as escolhas políticas e administrativas. A saúde era vista primordialmente sob a ótica da discricionariedade, com baixíssima permeabilidade para a tese da aplicabilidade imediata dos direitos sociais prestacionais.

A segunda fase, inaugurada em 1997 com o julgamento da Petição (PET) 1.246-SC e estendida até 2003, marcou a *absolutização do tema*. A mera invocação do art. 196 da Constituição Federal tornava-se, na prática, garantia de procedência para pedidos de medicamentos e tratamentos, frequentemente sem análise crítica da evidência científica ou do impacto orçamentário.[5]

A terceira fase (2004-2009) trouxe a teoria dos custos dos direitos para o centro do debate. Começou-se a discutir a tensão entre o mínimo existencial, alicerçado na dignidade humana, e a reserva do possível, vinculada a capacidade financeira do Estado. A Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 91/AL evidenciou que o planejamento econômico eficaz não poderia ser ignorado pelos magistrados ao conceder prestações de saúde.[6]

A quarta fase, de 2009 até recentemente, consolidou a adoção da Medicina Baseada em Evidências (MBE) como critério de legitimação das decisões judiciais. A partir da Audiência Pública n. 4 do STF, as decisões passaram a exigir a comprovação de eficácia e segurança dos fármacos, priorizando alternativas incorporadas ao SUS.[7]

Atualmente, o Brasil ingressa na quinta fase, denominada Judicialização 2.0 ou fase da *deferência administrativa e governança colaborativa*. Este modelo não nega o direito ao acesso,

[4]CUNHA, L. C.; FERRANHA, R. Judicialização da saúde no Brasil: categorização das fases decisionais a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde. Public Sciences & Policies, Lisboa, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/article/view/98. Acesso em: 14 mar. 2026.
[5]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição (PET) 1.246-SC. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília: STF, 1997.
[6]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 91/AL. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília: STF, 2007.
[7]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Audiência Pública n. 4 sobre Judicialização da Saúde. Brasília: STF, 2009.

mas exige que a intervenção judicial ocorra de forma a fortalecer a política pública, e não a subvertê-la. O Tema 1234 e o marco inaugural desta fase, propondo reestruturação sistêmica baseada em acordos interfederativos e no controle de legalidade dos atos administrativos de não incorporação.[8]

3. O CASO PARADIGMÁTICO: O RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.366.243 (TEMA 1234 DO STF) E O CONFLITO DE COMPETÊNCIAS

O RE 1.366.243, que deu origem ao Tema 1234, originou-se em Santa Catarina, onde um cidadão pleiteou o fornecimento de medicamentos para epilepsia refratária (Keppra e Revoc). O Tribunal de Justiça local condenou o Estado a fornecer os fármacos, mas o ente estadual recorreu, argumentando que a União deveria figurar no polo passivo, haja vista que a política de alta complexidade e a incorporação de novas tecnologias são competências federais.[9]

A controvérsia central residia em saber se todas as demandas de saúde deveriam tramitar na Justiça Estadual ou se a presença da União era obrigatória, deslocando a competência para a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. A proliferação de incidentes de competência, como o IAC 14 do STJ, gerava insegurança jurídica que prejudicava tanto a gestão pública quanto a celeridade do acesso aos tratamentos.[10]

O Tema 1234 foi, portanto, o instrumento escolhido pelo STF para solucionar, em definitivo e com eficácia vinculante, a lacuna deixada pelo Tema 793 do STJ, que, embora reconhecesse a responsabilidade solidária dos entes federados, não definia com clareza a competência jurisdicional nem o mecanismo de ressarcimento administrativo entre os entes.[11]

---

[8]NUNES, C. F. O.; RAMOS JUNIOR, A. N. Judicialização da saúde no Brasil: impactos e desafios para a garantia do acesso a tratamentos. Revista REASE, v. 9, n. 4, p. 1-18, 2023. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/22088/13652/63422. Acesso em: 14 mar. 2026.

[9] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234). Informações a sociedade. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.366.243_tema1234_infosociedade_LCFSP.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

[10]BRASIL. Superior Tribunal de justiça. Cancelamento das teses do IAC 14 sobre competência para julgamento de demandas envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS. Brasília: STJ, 2025. Disponível em: https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/13339. Acesso em: 14 mar. 2026.

[11]BARBIERI ADVOGADOS. Judicialização da saúde e o Tema 1234 do STF: novas regras para medicamentos no SUS (2026). Disponível em: https://www.barbieriadvogados.com. Acesso em: 14 mar. 2026.

4. A GOVERNANCA JUDICIAL COLABORATIVA E OS ACORDOS INTERFEDERATIVOS

Diferentemente dos julgamentos tradicionais, o STF adotou no Tema 1234 uma abordagem dialógica. Sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi criada uma Comissão Especial composta por representantes da União, Estados, Municípios e órgãos do sistema de Justiça para buscar uma solução consensual sobre o financiamento da saúde judicializada.[12]

Dessa comissão resultaram três acordos fundamentais, homologados pelo Plenário, que estabeleceram as regras do jogo para a Judicialização 2.0: (a) a definição do polo passivo obrigatório, quando a União deve ser incluída na lide; (b) as regras de custeio e ressarcimento administrativo via repasses fundo a fundo; e (c) a obrigatoriedade de análise das razões da não incorporação pela CONITEC antes da concessão de liminares, salvo risco iminente a vida.[13]

Adicionalmente, o STF determinou a criação de uma Plataforma Nacional que concentrará todas as informações sobre pedidos administrativos e decisões judiciais relativas a medicamentos. A ferramenta permitirá monitoramento clínico dos tratamentos concedidos judicialmente, inteligência epidemiológica, prevenção de fraudes e duplicidade de pedidos, além de servir de base documental para o ressarcimento automático fundo a fundo.[14]

O desenvolvimento inicial da plataforma foi realizado por técnicos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), sob as diretrizes do STF. Em 16 de janeiro de 2026, o STF anunciou a conclusão do desenvolvimento básico e o encaminhamento do sistema ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a fase de governança e testes de usabilidade. A Portaria CNJ n. 70, de 2 de março de 2026, instituiu oficialmente o Comitê de Governança da Plataforma Nacional de Saúde.

---

[13]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234). Informações a sociedade - versão 2. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.366.243_tema1234_infosociedade1.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

[14]PINTO, A. R. O julgamento do Tema 1234 pelo STF e a evolução do tratamento judicial conferido ao tema da judicialização da saúde no Brasil. Revista DCS, v. 3, n. 1, 2025. Disponível em: https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/download/138/75. Acesso em: 14 mar. 2026.

5. CRITÉRIOS OBJETIVOS DE COMPETÊNCIA: O MARCO DOS 210 SALÁRIOS MÍNIMOS

A inovação mais tangível do Tema 1234 e a fixação de um critério econômico para a definição da competência jurisdicional. O STF estabeleceu que as demandas envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS, mas com registro na ANVISA, tramitarão na Justiça Federal quando o valor do tratamento anual for igual ou superior a 210 salários mínimos.[15]

A escolha desse patamar reflete a necessidade de proteger o orçamento de Municípios e Estados de menor porte, para os quais um único tratamento de alto custo pode representar fração expressiva da receita anual destinada à saúde. Para medicamentos com custo anual entre 7 e 210 salários mínimos, a competência permanece na Justiça Estadual, com direito a ressarcimento parcial pela União (65%, ou 80% para oncológicos). Abaixo de 7 salários mínimos, a responsabilidade recai integralmente sobre o ente demandado.[16]

Para o cálculo do valor do tratamento anual, o magistrado deve considerar o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), com alíquota zero, conforme a listagem da CMED. Caso existam múltiplos fármacos para o mesmo princípio ativo, utiliza-se o de menor valor, combatendo a preferência por marcas específicas sem justificativa clínica. As novas regras de competência aplicam-se apenas a processos ajuizados após 11 de outubro de 2024, em respeito ao princípio da segurança jurídica.[17]

6. A DEFINIÇÃO DE MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS E O CONTROLE DE LEGALIDADE

O Acordão do Tema 1234 traz uma definição técnica precisa do que se considera *medicamento não incorporado*, essencial para a aplicação das regras de competência e para o

[15]BRASIL. Tribunal de justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Jurisprudência em Temas - Competência: Tema 1234. Brasília: TJDFT, 2025. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br. Acesso em: 14 mar. 2026.

[16]Judicialização da saúde e federalismo cooperativo: repercussões jurídicas e administrativas do Tema 1234. Revista FT, ISSN 1678-0817, 2025. Disponível em: https://revistaft.com.br. Acesso em: 14 mar. 2026.

[17] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234): Legitimidade passiva da União e competência da justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234. Acesso em: 14 mar. 2026.

controle de legalidade judicial. O objetivo e evitar que prescrições *off-label* ou desvios de protocolo sejam tratados como omissões estatais sem o devido exame técnico.

Enquadram-se nessa categoria, segundo o STF: (i) fármacos que não figuram na RENAME ou nos programas de assistência farmacêutica estadual/municipal; (ii) medicamentos que constam nos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), mas solicitados para finalidades terapêuticas diversas; (iii) prescrições sem PCDT ou *off-label* sem respaldo em normas de dispensação; e (iv) medicamentos que receberam parecer desfavorável da CONITEC por falta de custo-efetividade ou evidência de superioridade terapêutica.[18]

Um dos pilares da Judicialização 2.0 é, portanto, a mudança na cognição judicial. O magistrado deixa de ser um mero ratificador de prescrições médicas para atuar como controlador da legalidade e da regularidade dos atos administrativos do SUS. Sob pena de nulidade da decisão (art. 489 do CPC/2015), o juiz deve analisar as razões pelas quais a CONITEC não incorporou o medicamento ou por que a negativa administrativa ocorreu, verificando se houve omissão abusiva ou ilegalidade no procedimento de avaliação tecnológica.[19]

O Tema 1234 também impõe uma barreira ao lucro abusivo na aquisição judicial de medicamentos: o valor de venda por ordem judicial deve, obrigatoriamente, ser limitado ao PMVG. Essa medida visa mitigar o impacto financeiro que, em 2019, consumiu mais de 25% dos recursos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica apenas com demandas judiciais.[20]

7. O MECANISMO FUNDO A FUNDO E A RACIONALIDADE ORCAMENTÁRIA NO PACTO FEDERATIVO

[18]BRASIL. Ministério da Saúde. RENAME - Relação Nacional de Medicamentos Essenciais. Brasília: Ministério da Saúde, 2024.

[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.366.243 (Tema 1234): Legitimidade passiva da União e competência da justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234. Acesso em: 14 mar. 2026.

A Judicialização 1.0 era marcada pela *peregrinação do ressarcimento*. Estados e Municípios que cumpriam ordens judiciais de responsabilidade da União passavam anos em ações de regresso ou aguardando precatórios para reaver os valores expendidos. O Tema 1234 soluciona esse impasse ao determinar o ressarcimento administrativo via repasses fundo a fundo, sem necessidade de ação judicial de regresso.

O fluxo estabelecido prevê que a União, por intermédio do Fundo Nacional de Saúde (FNS), realize repasse automático para os Fundos Estaduais ou Municipais após a comprovação do gasto. A pactuarão tripartite estabeleceu percentuais específicos: (a) para medicamentos gerais com valor anual entre 7 e 210 salários mínimos, a União ressarce 65% dos valores despendidos pelos Estados e Municípios; (b) para medicamentos oncológicos, a União assume 80% do custo para ações ajuizadas a partir de 10 de junho de 2024; e (c) em situações de desabastecimento comprovado do Grupo 2 do CEAF, o Estado deve ressarcir o Município integralmente.[21]

Este mecanismo representa uma profunda ruptura com o modelo anterior e constitui a expressão mais concreta da cooperação federativa na área da saúde. Ao garantir liquidez aos entes subnacionais, o repasse fundo a fundo preserva a continuidade dos serviços de saúde locais, que anteriormente eram frequentemente comprometidos por ordens judiciais de alto custo dirigidas contra entidades com menor capacidade orçamentária.[22]

8. AS SÚMULAS VINCULANTES 60 E 61: CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA

A fim de conferir força obrigatória e imediata ao julgamento, o STF editou duas novas Súmulas Vinculantes. A Súmula Vinculante n. 60 determina que o pedido administrativo, a judicialização e seus desdobramentos devem observar rigorosamente os três acordos interfederativos homologados no Tema 1234. A Súmula Vinculante n. 61, por sua vez, estabelece que a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não

[21]INAFF. Tema 1234: STF padroniza regras para ressarcimento de medicamentos oncológicos. 2024. Disponível em: https://www.inaff.org.br/noticias/tema-1234-stf-padroniza-regras-para-ressarcimento-de-medicamentos-oncologicos/. Acesso em: 14 mar. 2026.
[22]BRASIL. Resolução CIB-PB n. 79, de 11 de abril de 2025. Protocolo Estadual para solicitação de ressarcimento referente ao fornecimento de medicamentos via ordem judicial. Joao Pessoa: COSEMS-PB, 2025.

incorporado ao SUS, deve seguir as teses do Tema 6, que exige a demonstração cumulativa de imprescindibilidade, incapacidade financeira do autor e registro na ANVISA.[23]

Essas Súmulas encerram o período de incerteza hermenêutica, vinculando todos os juízes e tribunais do país a uma única métrica de análise das demandas de saúde. O julgamento do Tema 1234 teve, igualmente, um efeito depurador sobre o sistema processual: o STF reconheceu que a tese fixada sob a sistemática da repercussão geral prevalece sobre qualquer incidente processual inferior, de modo que as teses firmadas no IAC 14 do STJ foram integralmente canceladas.

9. ANÁLISE CRÍTICA: ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A RESPONSABILIDADE FISCAL

O Tema 1234 busca um equilíbrio delicado. De um lado, o direito à saúde como direito fundamental de todos e dever do Estado (art. 196, CF/1988). De outro, a necessidade de preservar o SUS como política coletiva e universal, que não pode ser desmantelada por concessões individuais sem critérios técnicos objetivos. A racionalização orçamentária é vista pela doutrina majoritária como o único caminho para evitar o colapso do sistema, dado que o envelhecimento da população e o avanço tecnológico médico exigem uma oferta de serviços cada vez mais onerosa.

Críticos, contudo, apontam que a tecnificação excessiva e a exigência de análise dos atos da CONITEC podem criar *barreiras custosas* para pacientes em situação de vulnerabilidade extrema, que frequentemente dependem da Defensoria Pública para acessar o Judiciário. A exigência de laudos fundamentados em medicina baseada em evidências para doenças ultrarraras, onde estudos de larga escala são inexistentes, pode significar, na prática, a denegação de acesso ao tratamento.

Do ponto de vista processual, a modulação temporal dos efeitos da decisão, aplicável apenas a processos ajuizados após 11 de outubro de 2024, demonstra sensibilidade do STF a segurança jurídica, evitando o deslocamento caótico de milhares de autos entre Justiça Federal e Estadual. O modelo da Judicialização 2.0 não propõe o fim do acesso judicial a

[23]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula Vinculante n. 60 e Sumula Vinculante n. 61. Brasília: STF, 2024.

saúde, mas sua reorientação, ou seja, o Judiciário passa a atuar como órgão de controle da eficiência e legalidade da política pública, e não como distribuidor direto de medicamentos.

O sucesso do modelo, a médio e longo prazo, dependerá da efetiva implementação da Plataforma Nacional de Medicamentos, da celeridade dos repasses fundo a fundo e da capacidade institucional da CONITEC de processar, em tempo razoável, os pedidos de incorporação de novas tecnologias. Caso esses elementos falhem, o risco e que a Judicialização 2.0 seja, na prática, mais restritiva ao acesso do que a fase anterior, sem entregar os ganhos de eficiência prometidos.[24]

10. CONCLUSÕES

O julgamento do Tema 1234 pelo STF representa uma inflexão histórica na jurisprudência brasileira sobre o direito à saúde.

O Tema 1234 inaugura a quinta fase da judicialização da saúde no Brasil, a Judicialização 2.0, caracterizada pela substituição do ativismo judicial atomizado por um modelo de controle de legalidade dos atos administrativos do SUS, fundado na cooperação interinstitucional e na racionalidade orçamentária.

A fixação do critério econômico de 210 salários mínimos como marco para a competência federal representa inovação técnica relevante, que distribui o ônus financeiro da judicialização de acordo com a capacidade contributiva de cada ente federado, reforçando o pacto cooperativo.

O mecanismo de ressarcimento fundo a fundo elimina a principal distorção da fase anterior - a "peregrinação do ressarcimento" -, garantindo liquidez imediata aos Estados e Municípios e tornando a solidariedade federativa juridicamente efetiva, e não apenas proclamada.

[24]BRASIL. Ministério Público do Estado de Pernambuco. Nota Tecnica 01-2025: Temas 1234 e 6 do STF. Recife: MPPE/CAO Saúde, 2025. Disponível em: https://cao.mppe.mp.br. Acesso em: 14 mar. 2026.

As Súmulas Vinculantes 60 e 61 conferem previsibilidade e uniformidade a aplicação das teses, encerrando o período de insegurança hermenêutica e permitindo que magistrados, gestores e advogados atuem com parâmetros claros e obrigatórios. Devem os magistrados, portanto, exercer um controle de legalidade rigoroso sobre os atos da CONITEC e observar estritamente os critérios de competência e o teto do PMVG. Gestores, por sua vez, precisam aparelhar-se para fornecer respostas administrativas motivadas em tempo hábil, evitando negativa genéricas que estimula a intervenção judicial. Por fim, advogados e defensores devem compreender que o ônus da prova de ineficácia dos substitutos incorporados e da imprescindibilidade científica torna-se ponto central da petição inicial, exigindo laudos médicos fundamentados em Medicina Baseada em Evidências.

Os riscos residuais do modelo, quais sejam, barreiras ao acesso para pacientes vulneráveis e dependência da efetiva implementação da Plataforma Nacional, exigem monitoramento contínuo e disposição institucional para ajustes, sob pena de que a racionalidade orçamentária se converta em instrumento de denegação de direitos fundamentais. União, Estados e Municípios devem priorizar a implementação da Plataforma Nacional e do ressarcimento fundo a fundo, para que a solidariedade financeira seja tão real quanto a responsabilidade jurídica.

Evidente que o Tema 1234 não resolve todos os problemas de financiamento do SUS, mas confere ao sistema uma blindagem institucional contra a desordem judicial, tornando a racionalidade orçamentária e o respeito ao pacto federativo balizas operacionais na garantia do direito à saúde para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

BARBIERI ADVOGADOS. Judicialização da saúde e o Tema 1234 do STF: novas regras para medicamentos no SUS. 2026. Disponível em: https://www.barbieriadvogados.com. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Guia Prático para os Temas 6 e 1234 do STF. Versão final. Brasília: CNJ, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Guia Rápido - Tema 6 e 1234. Versão reduzida. Brasília: CNJ, 2025.

BRASIL. Ministério Público do Estado de Pernambuco. Nota Tecnica 01-2025: Temas 1234 e 6 do STF. Recife: MPPE/CAO Saúde, 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. RENAME - Relação Nacional de Medicamentos Essenciais. Brasília: MS, 2024.

BRASIL. Resolução CIB-PB n. 79, de 11 de abril de 2025. Protocolo Estadual para solicitação de ressarcimento referente ao fornecimento de medicamentos via ordem judicial. Joao Pessoa: COSEMS-PB, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Audiência Pública n. 4 sobre Judicialização da Saúde. Brasília: STF, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição (PET) 1.246-SC. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília: STF, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.366.243 (Tema 1234). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula Vinculante n. 60 e Sumula Vinculante n. 61. Brasília: STF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 91/AL. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília: STF, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Cancelamento das teses do IAC 14 sobre competência para julgamento de demandas envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS. Brasília: STJ, 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Jurisprudência em Temas - Competência: Tema 1234. Brasília: TJDFT, 2025.

CUNHA, L. C.; FERRANHA, R. Judicialização da saúde no Brasil: categorização das fases decisionais a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde. Public Sciences & Policies, Lisboa, v. 10, n. 1, 2024.

INAFF - Instituto Nacional de Análise e Fomento Farmacêutico. Tema 1234: STF padroniza regras para ressarcimento de medicamentos oncológicos. 2024. Disponível em: https://www.inaff.org.br. Acesso em: 14 mar. 2026.

Judicialização da saúde e federalismo cooperativo: repercussões jurídicas e administrativas do Tema 1234. Revista FT, ISSN 1678-0817, 2025. Disponível em: https://revistaft.com.br. Acesso em: 14 mar. 2026.

NUNES, C. F. O.; RAMOS JUNIOR, A. N. Judicialização da saúde no Brasil: impactos e desafios para a garantia do acesso a tratamentos. Revista REASE, v. 9, n. 4, p. 1-18, 2023.

PINTO, A. R. O julgamento do Tema 1234 pelo STF e a evolução do tratamento judicial conferido ao tema da judicialização da saúde no Brasil. Revista DCS, v. 3, n. 1, 2025.

A INVISIBILIDADE DO SUJEITO E A PROTEÇÃO JURÍDICA: UMA ANÁLISE ANTROPOLÓGICO-JUDICIAL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO IBERO-AMERICANO

Rossana Teresa Curioni Mergulhão[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB

DOI: https://doi.org/10.62140/RTCM625422822

Sumário: 1. Introdução; 2. A perspectiva antropológica e a "vida nua" no espaço urbano; 3. O papel do Estado; 4. Diálogos ibero-americanos e o modelo Housing Fisrt; 5. A proteção jurídica e a legislação brasileira em perspectiva: vanguarda dogmática e o combate à invisibilidade; 5. Conclusão.

Resumo: Este estudo teve como objetivo analisar a invisibilidade do sujeito e a proteção jurídica da pessoa em condição de rua, sob o aspecto antropológico-jurídico, num diálogo ibero-americano, tendo em vista a entrada da Lei nº 14.821/2024, no cenário legal brasileiro. Vivencia-se tempos de sociedade da informação, no entanto uma porção significativa da população humana "vive" em condições degradantes, distante do aparato jurídico, social e institucional. A população em situação de rua constitui um dos grupos mais vulneráveis e invisibilizados da sociedade em todo o mundo e, particularmente, da sociedade brasileira, enfrentando múltiplas formas de exclusão. Essa análise permitiu identificar que a exclusão social está associada a múltiplos fatores e que as políticas públicas existentes permanecem fragmentadas e insuficientes, bem como que a lei acima citada pode ser considerada um avanço dogmático sem precedentes no cenário do Direito Comparado, porém os impactos deverão ser analisados ao longo de sua vigência.
Palavras-chave: população em situação de rua, vulnerabilidade social, proteção jurídica.

Abstract: This study aimed to analyze the invisibility of the subject and the legal protection of homeless individuals from an anthropological-legal perspective, within an Ibero-American dialogue, considering the entry of Law No. 14.821/2024 into the Brazilian legal landscape. We live in the information society, yet a significant portion of the human population "lives" in degrading conditions, far removed from the legal, social, and institutional apparatus. The homeless population constitutes one of the most vulnerable and invisible groups in society worldwide, and particularly in Brazilian society, facing multiple forms of exclusion. This analysis identified that social exclusion is associated with multiple factors and that existing public policies remain fragmented and insufficient. Furthermore, it is revealed that the law can be considered an unprecedented dogmatic advancement in the field of Comparative Law, but its impacts should be analyzed throughout its period of validity.
Keywords: homeless population, social vulnerability, legal protection.

[1] Juíza de Direito. Doutora e Mestre em Direito. Pós Doutoranda em Direito. Professora de Direito Processual Civil nas Faculdades Integradas de Bauru-SP e Faculdades Integradas de Jaú-SP. curionijus@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8686-5691.

1. INTRODUÇÃO

A temática da invisibilidade das pessoas em situação de rua no contexto ibero-americano, especialmente no Brasil, é abordada por meio de uma perspectiva interdisciplinar que cruza a Antropologia Jurídica, a Sociologia Urbana e os Direitos Humanos. A literatura foca na desumanização, na negação do direito à cidade e na necessidade de reconhecimento como sujeitos de direitos.

A modernidade jurídica, embora estruturada sobre a universalidade dos direitos fundamentais, confronta-se com um hiato civilizatório na figura da pessoa em situação de rua. Este grupo experimenta uma desfiliação social que desafia a eficácia do texto constitucional, quando confrontada essa situação com a dignidade da pessoa humana, "limite e tarefa dos poderes estatais, que não podem ignorar a existência de sujeitos reduzidos a condições subumanas de sobrevivência sob o manto de uma neutralidade formal."[2]

No Brasil, o cenário normativo recente, como a Lei nº 14.821/2024, tenta enfrentar essa realidade, mas a prática revela que a "aporofobia" ainda contamina a hermenêutica das instituições.

O estudo sobre o tema propõe o encontro do limiar da humanidade no direito contemporâneo. Vivencia-se tempos de sociedade da informação, no entanto uma porção significativa da população humana "vive" em condições degradantes, distante do aparato jurídico, social e institucional.

A população em situação de rua constitui um dos grupos mais vulneráveis e invisibilizados da sociedade em todo o mundo e, particularmente, da sociedade brasileira, enfrentando múltiplas formas de exclusão. Este estudo teve como objetivo analisar a invisibilidade do sujeito e a proteção jurídica da pessoa em condição de rua, sob o aspecto antropológico-jurídico.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica da literatura. O interesse pelo tema surgiu desde sempre, motivado pela curiosidade/necessidade de compreender de forma mais profunda a realidade das pessoas em situação de rua e como esse fenômeno surge e é analisado pelo Estado e pela sociedade. O primeiro passo foi a realização de uma revisão integrativa da literatura, com a questão norteadora: "Quantos são, qual o motivo de estarem nessa condição e como são tratados na contemporaneidade". As buscas foram realizadas nas bases Scielo e

[2] SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 74.

Google Acadêmico, utilizando os descritores: população em situação de rua, vulnerabilidade social.

Essa análise permitiu identificar que a exclusão social está associada a múltiplos fatores e que as políticas públicas existentes permanecem fragmentadas e insuficientes, bem como que a lei acima citada pode ser considerada um avanço dogmático sem precedentes no cenário do Direito Comparado, porém os impactos deverão ser analisados ao longo de sua vigência. Enfim, o enfrentamento dessa problemática requer políticas intersetoriais efetivas, capazes de articular o Estado e sociedade civil, assegurando o acesso à moradia, ao trabalho e à dignidade como direitos fundamentais.

2. CAPÍTULO I: A PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA E A "VIDA NUA" NO ESPAÇO URBANO

A análise jurídica não pode prescindir da lente antropológica. Ao ocupar o espaço público, o indivíduo sofre uma "desterritorialização" jurídica. Sob a ótica biopolítica, essa condição aproxima-se do conceito de *Homo Sacer*. Segundo Giorgio Agamben[3]:

> O soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção, e a vida nua é aquela produção original de uma soberania que exclui o indivíduo da proteção da lei ao mesmo tempo em que o sujeita ao poder de polícia.

A pessoa em situação de rua habita esta zona de indistinção. É imperativo reconhecer que a rua não é apenas um "não-lugar", mas um espaço de existência política. A antropologia do direito permite resgatar a subjetividade de quem foi reduzido à mera sobrevivência.

Importante, inicialmente, uma rápida abordagem sobre a trajetória da população em situação de rua no Brasil, que remonta ao período colonial. Conforme informa a literatura, inicia-se com a abolição da escravidão que deixou milhares de pessoas negras libertas sem acesso à terra, moradia ou trabalho digno, levando-as à marginalização e ao abandono nas ruas. No final do Século XIX, esse contingente ampliou-se com a chegada de imigrantes europeus, com o avanço da urbanização, consequência do êxodo rural e o surgimento dos cortiços, que passaram a abrigar as camadas mais pobres da sociedade.[4]

Nesse cenário, os grupos sem ocupação formal foram rotulados de "vagabundos", termo que se referia à ausência de moradia, não necessariamente à falta de inserção no

[3] AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002 p. 91.

[4] ANDRADE, Luana Padilha; COSTA, Samira Lima da.; MARQUETTI, Fernanda Cristina. A rua tem um ímã, acho que é a liberdade: potência, sofrimento e estratégias de vida entre moradores de rua na cidade de Santos, no litoral do Estado de São Paulo. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1248–1261, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/H85x4B9ccDdqHvg5nb7rJZg/?lang=pt. Acesso em 30 mar. 2026.

mercado de trabalho. Surgiu, nesse momento, a "vadiagem" como contravenção penal[5], como reforço à exclusão social e institucionalização da distinção entre trabalhadores e moradores de rua. Desde então, a população em situação de rua é vista com estigmas, preconceitos decorrentes de uma histórica negligência estatal, que se traduz em marginalização e insuficiência de políticas públicas voltadas à sua proteção.[6]

Quanto à denominação, atualmente, há diversos termos para designar-se pessoas que vivem nas ruas, como, "morador de rua", "mendigo", "sem-teto" ou "pessoa em situação de rua", alguns deles, com conotações pejorativas. No presente trabalho, adota-se a terminologia utilizada pela Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024[7], que define como população em situação de rua (PSR), o grupo heterogêneo de pessoas que utilizam logradouros públicos como espaço de moradia e sustento. Essa denominação, conforme Bove e Figueiredo[8], reconhece a situação de rua como uma condição transitória e socialmente determinada, e não como uma identidade fixa ou permanente. No mesmo sentido é a posição de Mattos[9], pois "situação" é vista como algo que é "transitório, em ininterrupta transformação, assim como ao se situar em um espaço particular, simbolizado pela rua" e "pessoas" remete a humanidade, pluralidade e multiplicidade nas diferentes formas de existir.

> A marginalização dessa parcela da sociedade contribui para que o olhar coletivo os despoje dos direitos que lhes são legalmente assegurados, conduzindo a situações extremas de violação da dignidade humana. As pessoas em situação de rua são frequentemente responsabilizadas por sua própria condição de vulnerabilidade, como se a pobreza fosse uma escolha individual e não o resultado de processos históricos e estruturais de exclusão. Esse julgamento moral as reduz à condição de objetos de pena e caridade, esvaziando-as de humanidade e desconsiderando os contextos sociais, econômicos e subjetivos que as levaram à rua.[10]

---

[5] Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita:
Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses.
Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena. [Art. 59 da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei 3.688/1941)] - Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em 30 mar. 2026.

[6] ANDRADE, L. P.; COSTA, S. L.; MARQUETTI, F. C. Op. cit.

[7] BRASIL. Senado Federal. 2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14821-16-janeiro-2024-795258-publicacaooriginal-170865-pl.html. Acesso em 31 mar. 2026.

[8] BOVE, C.; FIGUEIREDO, G. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos: população em situação de rua. Brasília: FLACSO Brasil, 2015. Disponível em: https://flacso.org.br/files/2017/06/POPULACAO-EM-SITUACAO-DE-RUA.pdf. .Acesso em 31 mar. 2026.

[9] MATTOS, R. M. (2006). Situação de rua e modernidade: A saída das ruas como processo de criação de novas formas de vida na atualidade (dissertação). Universidade São Marcos, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em https://livros01.livrosgratis.com.br/cp011986.pdf. 31 mar. 2026.

[10] PRADO, Juliana Gama Vieira Rizo; MENDES, Paulo Cézar. Desafios vivenciados por populações em situação de rua. Contribuciones a Las Ciencias Sociales. São José dos Pinhais, v.18, n.11, p. 01-15, jan. 2025. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/22370/12922. Acesso em 31 mar. 2026.

Para Silva[11], essa terminologia distancia-se de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante. Entretanto, Santos[12] problematiza o uso do termo "situação de rua", pois acredita que este exclui o grupo populacional que tem uma relação duradoura, crônica com o habitar as ruas. Trata-se de uma problematização importante, pois de acordo com a pesquisa nacional, 30% das pessoas estão vivendo nas ruas a mais de cinco anos (Brasil, 2009).[13]

Diante desse estado de coisas, o Estado, possui papel importante na busca da reintegração social da população em situação de rua, porém, apresenta limitações quer na criação, quanto na efetiva implementação de políticas públicas voltadas à garantia de direitos.

Na prática, em regra, o que se observa é que as ações governamentais priorizam a retirada dessa população dos espaços urbanos em nome da "ordem pública" em detrimento de estratégias que promovam sua autonomia, reinserção laboral e acesso a moradia digna. Por outro lado, essa responsabilidade também se estende à sociedade civil, cuja omissão contribui para perpetuar o ciclo de invisibilidade. Conforme Bove e Figueiredo[14] é necessário romper o véu da indiferença social e reconhecer nessas pessoas sujeitos de direitos e cidadãos plenos, superando a lógica da caridade e do assistencialismo que mascara a desigualdade estrutural.

Constata-se que a sociedade tem assumido uma postura predominantemente passiva diante dessa problemática. Esse comportamento de indiferença ou até defensivo, pode também, ser levado, muitas vezes, pelo medo que assola os ambientes urbanos, pela crescente insegurança gerada pela violência cada vez mais avassaladora, um outro grande problema social.

É certo, porém, que essa população que habita as ruas convive cotidianamente com diversas formas de violência, manifestadas na indiferença, no preconceito, no racismo, no machismo e em outras expressões de discriminação.[15] Algumas dessas violências são explícitas, outras, sutis e naturalizadas, exigindo reflexão crítica sobre como o

---

[11] SILVA, M. L. L. (2006). Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005 (dissertação). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1763/1/2006_Maria%20Lucia%20Lopes%20da%20Silva.pdf. Acesso em 01 abr. 2026.

[12] SANTOS, Verônica B. (2014). Mulheres em vivência de rua e a integralidade no cuidado em saúde (dissertação). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil. Disponível em http://w3.ufsm.br/ppgp/images/dissertacoes/2013-2014/veronica-bem.pdf. Acesso 01 abr. 2026.

[13] BRASIL. (2009). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF.

[14] BOVE, C.; FIGUEIREDO, G. Op. cit.

[15] ANDRADE, F. S. et al. Invisíveis: pessoas em situação de rua no Brasil significantes e significados. Rondônia: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito, 2022. DOI: 10.0000/andrade2022.invisiveis. Disponível em: Disponível em: https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/08/invisiveiss.pdf. Acesso em 30 mar. 2026.

comportamento social cotidiano contribui para sua perpetuação. Além da luta pela sobrevivência material, a vida nas ruas representa também uma luta permanente contra a morte, física, simbólica e social, imposta pela exclusão e pela negação do direito à existência digna, conforme relata Teixeira.[16] Essa é a triste realidade desse contingente de pessoas, invisibilizadas socialmente.

Esse fenômeno, intensificado no Brasil, na primeira metade do século XX, com o êxodo rural e com o processo migratório, impulsionado pelo crescimento industrial, atualmente, tem outras causas. A maioria das pessoas em situação de rua são provenientes de áreas urbanas, sendo o deslocamento do campo para a cidade não mais uma realidade frequente, conforme demonstrado em pesquisa realizada em 2009[17], porém, o número de pessoas que vivem em situação de rua continua crescendo no país.[18] Em dezembro de 2024 havia 327.925 pessoas vivendo nas ruas do Brasil. No final do ano passado (2025) esse número chegava a 365.822 pessoas. Os números comprovam aquilo que os olhos veem, mas não enxergam.

Quanto ao perfil dessa população, segundo levantamento realizado, recentemente, pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua/POLOS-UFMG a partir da consulta ao CECAD (Mês de Referência: dezembro/2024)[19], indica um número expressivo de negros (69.343%); de cor branca são 29,752%; 0,418%, indígenas. Em relação à faixa etária, de 18 a 39 anos, são 42,7%; entre 40 e 59 anos, 45,1%. Quanto ao grau de instrução, fundamental incompleto, 41.295%; médio completo, 20.019%. Considerando-se a circunstância de ser pessoa com deficiência, 14% sim e 86%, não. Predominam pessoas do sexo masculino (84%), sendo que do sexo feminino são 16%.

Sicari e Zanella[20], em 2018 traz um perfil mais detalhado, que embora referente a dados de mais de duas décadas, é importante, para fins de análise do perfil da população que se encontra nas ruas, e relevante para análises comparativas.

---

[16] TEIXEIRA, Mirna Barros; BELMONTE, Pilar; ENGSTROM; Elyne Montenegro; LACERDA, ALDa. Os invisibilizados da cidade: o estigma da População em Situação de Rua no Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/HvKgfjxk3zpktcHBKFMn6tz/?lang=pt&format=pdf. Acesso 30 mar. 2026.
[17] SICARI et tal. Op. cit.
[18] BRASIL. Agência Brasil EBC. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-01/estudo-aponta-mais-365-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil. Acesso 02 abr. 2026.
[19] Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua/POLOS-UFMG a partir da consulta ao CECAD (Mês de Referência: dezembro/2024) – Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/informes/2024/informe-tecnico-BRASIL.html. Acesso em 02 abr. 2026.
[20] Op. cit.

Em relação aos motivos que levam as pessoas a adotarem esse estilo de vida, são variados, segundo traz a doutrina.[21] Para os pesquisadores do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua[22], quatro situações podem explicar esse aumento o fortalecimento do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) como principal registro da população em situação de rua e de acesso às políticas públicas sociais do país; a ausência ou insuficiência de políticas públicas estruturantes voltadas para essa população, tais como moradia, trabalho e educação; a precarização das condições de vida principalmente após a pandemia; e as emergências climáticas e deslocamentos forçados na América Latina.

Estudos acadêmicos indicam a complexidade desse fenômeno, como, utilização das ruas como refúgio para indivíduos privados de moradia, embora esse espaço esteja longe de representar segurança ou acolhimento. Na prática, esse ambiente é permeado por múltiplos riscos, que atingem indistintamente homens, mulheres, idosos e crianças. As ameaças vão desde o desprezo social e a violência simbólica até agressões físicas e abusos sexuais, compondo um cenário de extrema vulnerabilidade humana.[23]

Sicari e Zanella[24], com base no estudo realizado em 2009, traz algumas razões que levam pessoas a viverem nas vias das cidades são variadas e todas essas trajetórias ilustram a não linearidade das causas que conduzem à vida nas ruas, onde fatores estruturais, como pobreza e desigualdade, interagem com experiências pessoais de ruptura e abandono. O consumo de substâncias psicoativas, conforme entendimento doutrinário, embora frequentemente descrito como causa, também é consequência das condições de vulnerabilidade, constituindo um ciclo de retroalimentação entre desamparo, vício e exclusão[25].

Os conflitos familiares, citados por Sicari e Zanella[26], emergem como fator recorrente tanto de ingresso quanto de permanência nas ruas. Em alguns casos, as desavenças e a falta de apoio familiar comprometem os vínculos afetivos e inviabilizam tentativas de reintegração. A literatura aponta situações em que as famílias desistem de prestar auxílio ou, inversamente, os indivíduos em situação de rua recusam a ajuda de parentes devido a ressentimentos ou histórico de violência doméstica.[27] Historicamente, a pessoa em condição

[21] Idem. Ibid.
[22] BRASIL. Agência Brasil. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-01/estudo-aponta-mais-365-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil. Acesso em 02 abr. 2026.
[23] TEIXEIRA, M. B. et tal. Op. cit.
[24] Op. cit.
[25] Idem. Ibid.
[26] Idem. Ibid..
[27] Idem.

de rua no Brasil é fruto de processos estruturais de exclusão, desde a abolição inconclusiva até a criminalização da "vadiagem".

3 CAPÍTULO II: O PAPEL DO ESTADO

O Estado, enquanto agente responsável pela criação e efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, detém o dever de assegurar condições dignas de vida a todos os cidadãos. Cabe-lhe, garantir o acesso universal a direitos como moradia, saúde, educação e trabalho, bem como zelar pela sua efetiva aplicação. A existência de pessoas em situação de rua, entretanto, revela falhas estruturais na execução dessas garantias e reflete a incapacidade das políticas públicas de promover a inclusão social e o pleno exercício da cidadania.[28]

A ausência de políticas abrangentes e de programas permanentes de habitação e empregabilidade tem contribuído para a perpetuação da exclusão. Em muitos casos, a negligência estatal e a ineficácia das ações públicas resultam em situações extremas de violação de direitos humanos, traduzidas em mortes por fome, frio, violência urbana ou negligência institucional[29]. Esses episódios reforçam o descompasso entre o arcabouço legal e a realidade vivenciada nas ruas, demonstrando a persistência de uma atuação fragmentada e reativa do poder público.

No âmbito das políticas públicas, o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, representou um marco importante no reconhecimento desse grupo como sujeito de direitos (Cortizo, 2019)[30]. No entanto, a análise evidencia, uma contradição central, pois embora o Estado detenha o dever legal e moral de garantir os direitos fundamentais da população em situação de rua, sua atuação ainda se mostra insuficiente e fragmentada.

A expectativa agora está centrada no impacto que a nova lei de 2024 provocará nessa realidade social. Há relatos no sentido de que um fator para o aumento do número de pessoas em condições de rua é o avanço tecnológico, que tem trazido ainda mais dificuldades para quem busca um emprego, já que muitas não passam por reciclagem para se aperfeiçoarem e

[28] CORTIZO, Rogéria Roberta. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?Brasil: Ministério da Cidadania, 2019, 2019. 63 p. Disponível em: http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1011&sid=3. Acesso em 3 abr. 2026.
[29] ANDRADE, Fábio dos Santos de; ANDRADE, Silvana Viana; SANTOS, Gisely Storch do Nascimento; OLIVEIRA, Maria Aparecida Costa. Op. cit.
[30] CORTIZO. Op. cit.

na sua opinião, a solução para esse problema passa pela capacitação, pelo enfrentamento ao preconceito contra essas pessoas e também por políticas voltadas à moradia e ao emprego.[31]

Robson César Correia de Mendonça, do Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo, pontua que

> É preciso tratar de uma maneira para que não se veja a população de rua como um ser de outro planeta, mas como um cidadão desempregado, que precisa de uma chance para reingressar ao mercado de trabalho. Quando o Brasil tomar conhecimento e quando o governo se conscientizar de que ele não tem que tratar a população em situação de rua criando guetos, mas tratar como cidadão desempregado, criando capacitação e, principalmente, sensibilizando os empresários para que deem empregos para essas pessoas, aí sim isso começa a mudar.[32]

Pode-se afirmar que esse problema social cresce, na medida em que o Estado não encara a temática da população em situação de rua com seriedade, dignidade e respeito. Embora os órgãos ligados aos governos, informam ações no sentido de reduzir a população de rua[33], mas as ruas denunciam que falhamos enquanto sociedade.

4. CAPÍTULO III: DIÁLOGOS IBERO-AMERICANOS E O MODELO "HOUSING FIRST"

A análise das crises humanitárias que assolam as populações em situação de rua exige um olhar transnacional, especificamente sob a lente dos Diálogos Ibero-Americanos. A interlocução com as experiências de Portugal e Espanha revela que a eficácia dos direitos sociais não se exaure em aportes orçamentários, mas demanda uma ruptura com o paradigma assistencialista em favor de uma justiça do reconhecimento. No epicentro dessa transformação situa-se o modelo *Housing First* (Moradia Primeiro), que subverte a lógica tradicional de "escada de tratamento" ao reconhecer a habitação não como o prêmio final de um processo de reabilitação, mas como o pressuposto inegociável para a recuperação da subjetividade humana. A moradia é vista como pressuposto biopolítico e ético.

Em Portugal, a consolidação dos direitos sociais no período pós-Revolução dos Cravos permitiu o florescimento de uma dogmática constitucional robusta, cujo expoente, J. J. Gomes Canotilho[34], formulou a teoria da proibição do retrocesso social. Essa doutrina atua como um limite material intransponível à discricionariedade do legislador e da administração.

---

[31] BRASIL. https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-01/estudo-aponta-mais-365-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil. Acesso em 2 abr.2026.
[32] Idem. Ibid.
[33] Idem. Ibid.
[34] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338.

Conforme assevera o autor, "Os direitos sociais, uma vez conquistados e integrados na consciência jurídica, não podem ser objeto de uma 'aniquilação' por parte do legislador ou da administração, pois gozam de uma eficácia vinculativa que protege o núcleo essencial da dignidade humana."[35]

Sob essa óptica, o modelo *Housing First*[36] opera como um instrumento de biopolítica positiva. Ao garantir o teto antes de qualquer exigência comportamental (como sobriedade ou inserção laboral), o Estado reconhece que a vida digna precede a produtividade. A moradia funciona como uma "âncora de direitos", impedindo que a vulnerabilidade econômica resulte na morte civil do indivíduo, assegurando que o "Direito à Cidade" transite da promessa programática para a realidade tangível. Portanto, a contribuição de Portugal se dá pela blindagem dos Direitos Sociais.

A experiência espanhola enriquece o debate ao introduzir a dimensão ética e antropológica do problema através do conceito de Aporofobia, magistralmente cunhado pela filósofa Adela Cortina. A aporofobia, entendida como o medo e a consequente rejeição ao pobre pela sua aparente incapacidade de reciprocidade no sistema de trocas, é identificada como a patologia social que sustenta a omissão estatal. Cortina[37] define o desafio ético com precisão cirúrgica: "A aporofobia é um atentado contra a dignidade humana e contra a democracia, pois exclui do contrato social aqueles que parecem não ter nada a oferecer em troca."

Ao cruzar essa visão com a prática jurídica, percebe-se que a exclusão dos desvalidos do pacto democrático rompe a lógica da reciprocidade cidadã e cria uma casta de "homens descartáveis". O modelo *Housing First*, amplamente testado em metrópoles como Madrid e Barcelona, ataca a raiz da aporofobia ao conferir ao indivíduo a estabilidade de um lar, permitindo que ele recupere sua agência e autodeterminação. Para a magistratura, o enfrentamento a essa patologia exige uma hermenêutica da alteridade, capaz de reconhecer o valor intrínseco do sujeito independentemente de sua utilidade econômica.

Este diálogo ibero-americano converge diretamente para o ODS 11 da Agenda 2030 da ONU[38], que estabelece como meta o acesso universal à habitação segura e adequada. A Jurisdição de Proximidade, ao adotar o espírito do *Housing First*, atua como o mecanismo de

[35] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
[36] TSEMBERIS, Sam. Housing First: The Pathways Model to End Homelessness. Minnesota: Hazelden, 2010.
[37] CORTINA, Adela. Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.
[38] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso 10 abr. 2026.

garantia para evitar que as populações de rua sejam reduzidas àquilo que Giorgio Agamben[39] define como "vida nua", uma existência biológica desprovida de proteção jurídica e política.

A proteção jurídica deve, portanto, transitar definitivamente do campo da caridade para o campo do reconhecimento jurídico pleno. Ao integrar a blindagem contra retrocessos de Canotilho com a ética do acolhimento de Cortina, o Judiciário moderno reafirma que a moradia é a pedra angular da paz social. Garantir o teto é, em última análise, garantir o "direito de ter direitos", alinhando a prática jurisdicional brasileira aos mais elevados padrões de governança global e proteção dos direitos humanos preconizados pelo ODS 16.

5. CAPÍTULO IV: A PROTEÇÃO JURÍDICA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: VANGUARDA DOGMÁTICA E O COMBATE À INVISIBILIDADE

A legislação brasileira recente, notadamente a Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024[40], que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), representa um avanço dogmático sem precedentes no cenário do Direito Comparado. Ao estabelecer diretrizes concretas para a qualificação profissional e fomento à autonomia financeira, o Brasil posiciona-se na fronteira do Constitucionalismo Transformador, transicionando de um modelo puramente caritativo para uma estratégia estatal de emancipação. No entanto, a eficácia dessas normas depende de uma interpretação judicial disruptiva, capaz de enfrentar a invisibilidade sociológica que precede a exclusão jurídica.

Nesse horizonte, a lição de Boaventura de Sousa Santos[41] torna-se a bússola hermenêutica essencial para o magistrado contemporâneo. Segundo o autor, "O Direito deve servir para traduzir as necessidades dos oprimidos em pretensões jurídicas legítimas, rompendo com o pensamento abissal que coloca as populações marginalizadas em um lugar de inexistência jurídica."

O "pensamento abissal" citado por Santos manifesta-se quando o sistema jurídico ignora as particularidades de quem habita a zona do "não-ser". Para o ordenamento brasileiro, a Lei nº 14.821/2024 atua como uma ferramenta de repersonalização jurídica, lançando uma ponte sobre o hiato social. Contudo, nesse passo, o papel da magistratura é controlar a discricionariedade administrativa para que a escassez de recursos, frequentemente

[39] AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
[40] BRASIL. Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Disponível em
[41] SANTOS, Boaventura de Sousa. Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2014.

invocada sob o manto da "reserva do possível", não seja usada como pretexto para a manutenção da barbárie ou para a inércia institucional deliberada.

A implementação da PNTC PopRua com certeza exigirá que o Judiciário reavalie o binômio "Reserva do Possível" versus "Mínimo Existencial". Conforme a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet (2018)[42], o mínimo existencial não compreende apenas a sobrevivência biológica, mas o conjunto de condições materiais que permitem ao indivíduo a fruição real da liberdade.

Ao amparar-se na ADPF 976[43], o magistrado assume o papel de garantidor de última instância em um contexto de Estado de Coisas Inconstitucional. A proteção jurídica brasileira inova ao institucionalizar mecanismos de Justiça Social Proativa, como os incentivos para empresas que contratarem pessoas em situação de rua (Art. 5º da Lei 14.821/2024). A intervenção judicial, nesse contexto, não configura incursão indevida na esfera do Executivo, mas sim o exercício do Diálogo Institucional (doutrina de Peter Häberle)[44], forçando a Administração Pública a apresentar cronogramas concretos que deem vida à letra da lei.

Sob a perspectiva internacional, essa legislação é o mecanismo de cumprimento direto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 e 10 da Agenda 2030 da ONU[45]. Diferente de diplomas legais de outros países que mantêm a proteção no campo assistencial, a lei brasileira estabelece um nexo entre assistência, educação e trabalho como vetores de dignidade. A Lei 14.821/2024 pode ser tida como um instrumento de vanguarda global.

Conclui-se que a proteção jurídica brasileira, em diálogo com o Direito global, deve transitar definitivamente da retórica da igualdade formal para a prática da equidade material e possivelmente, o Poder Judiciário terá papel importante, e exigirá do magistrado moderno uma atuação como um "tradutor de alteridades", garantindo que a voz daqueles que foram silenciados pela rua seja ouvida sob a forma de direitos exequíveis, consolidando a democracia brasileira como um projeto inclusivo e humanitário.

6. CONCLUSÃO

[42] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
[43] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 21/08/2023. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647. Acesso 31 mar. 2026.
[44] HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
[45] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso 10 abr. 2026.

A presente análise permite concluir que o enfrentamento da invisibilidade da população em situação de rua no Brasil ingressou em uma nova fase dogmática. A passagem da "vadiagem" histórica para a "Política Nacional de Trabalho Digno" simboliza o resgate da subjetividade jurídica desses indivíduos.

O Poder Executivo, como principal destinatário das diretrizes da Lei nº 14.821/2024, detém a chave para a superação do "Estado de Coisas Inconstitucional". A eficácia desta norma não reside apenas na sua existência, mas na coragem política de priorizar a Justiça do Reconhecimento. É imperativo que a Administração Pública abandone a lógica da emergência e adote a lógica da estrutura, garantindo que o "Mínimo Existencial" contemple o direito de sonhar e de produzir.

A proteção jurídica, portanto, deixa de ser um escudo passivo e torna-se uma ferramenta ativa de transformação social. O hiato entre o texto constitucional e o asfalto das metrópoles só será reduzido quando a dignidade deixar de ser um conceito abstrato e se tornar uma política pública de acesso ao pão, ao teto e ao trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ANDRADE, Fábio dos Santos de; ANDRADE, Silvana Viana; SANTOS, Gisely Storch do Nascimento; OLIVEIRA, Maria Aparecida Costa. Invisíveis: pessoas em situação de rua no Brasil significantes e significados. Rondônia: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito, 2022. DOI: 10.0000/andrade2022.invisiveis. Disponível em: https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/08/invisiveiss.pdf. Acesso em 30 mar. 2026.

ANDRADE, Luana Padilha; COSTA, Samira Lima da.; MARQUETTI, Fernanda Cristina. A rua tem um ímã, acho que é a liberdade: potência, sofrimento e estratégias de vida entre moradores de rua na cidade de Santos, no litoral do Estado de São Paulo. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1248–1261, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/H85x4B9ccDdqHvg5nb7rJZg/?lang=pt. Acesso em 30 mar. 2026.

BOVE, Cristina; FIGUEIREDO, Gladston. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos: população em situação de rua. Brasília: FLACSO Brasil, 2015. Disponível em:

https://flacso.org.br/files/2017/06/POPULA%C3%87AO-EM-SITUA%C3%87%C3%83O-DE-RUA.pdf. Acesso 31 mar. 2026.

BRASIL. Agência Brasil EBC. 13.01.2026. Elaine Patricia Cruz – Repórter da Agência Brasil. Publicado em 14/01/2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-01/estudo-aponta-mais-365-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil. Acesso 02 abr. 2026.

BRASIL. Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei 3.688/1941)] - Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em 30 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009). *Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em 01 abr. 2026.

BRASIL. Ministério Público. Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua/POLOS-UFMG a partir da consulta ao CECAD (Mês de Referência: dezembro/2024) – Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/informes/2024/informe-tecnico-BRASIL.html. Acesso 30 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. 2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14821-16-janeiro-2024-795258-publicacaooriginal-170865-pl.html. Acesso em 31 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 21/08/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647. Acesso 31 mar. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORTINA, Adela. Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.

CORTIZO, Rogéria M Roberta Mélega. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?Brasil: Ministério da Cidadania, 2019, 2019. 63 p. Disponível em: http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1011&sid=3. Acesso em: 3 abr. 2026.

DÍEZ-PICAZO, Luis. Experiencias jurídicas y teoría del derecho. Madrid: Ariel, 1993.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

LACERDA, Alda. Os invisibilizados da cidade: o estigma da população em situação de rua no Rio de Janeiro. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe7, p. 92–101, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/HvKgfjxk3zpktcHBKFMn6tz/?format=pdf&lang=pt. Acesso 02 abr. 2026.

MATTOS, Ricardo Mendes. (2006). Situação de rua e modernidade: A saída das ruas como processo de criação de novas formas de vida na atualidade (dissertação). Universidade São Marcos, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em https://livros01.livrosgratis.com.br/cp011986.pdf. 31 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso 10 abr. 2026.

PRADO, Juliana Gama Vieira Rizo; MENDES, Paulo Cézar. Desafios vivenciados por populações em situação de rua. Contribuciones a Las Ciencias Sociales. São José dos Pinhais, v.18, n.11, p. 01-15, jan. 2025. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/22370/12922. Acesso em 31 mar. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Direito dos Oprimidos. Coimbra: Almedina, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. (2006). Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005 (dissertação). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1763/1/2006_Maria%20Lucia%20Lopes%20da%20Silva.pdf. Acesso em 01 abr. 2026.

SANTOS, Verônica Bem dos. (2014). *Mulheres em vivência de rua e a integralidade no cuidado em saúde* (dissertação). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil. Disponível em http://w3.ufsm.br/ppgp/images/dissertacoes/2013-2014/veronica-bem.pdf. Acesso 01 abr. 2026.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/zZmF6jcYxpRqGS4b5QMX9sQ/?format=html&lang=pt. Acesso 02 abr. 2026.

TEIXEIRA, Mirna Barros; BELMONTE, Pilar; ENGSTROM; Elyne Montenegro; LACERDA, Alda. Os invisibilizados da cidade: o estigma da População em Situação de Rua no Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/HvKgfjxk3zpktcHBKFMn6tz/?lang=pt&format=pdf. Acesso.

TSEMBERIS, Sam. *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness*. Minnesota: Hazelden, 2010.

SIMPLICIDADE TRIBUTÁRIA: UM PRINCÍPIO EM FAVOR DO APRIMORAMENTO DA COMUNICAÇÃO ENTRE CONTRIBUINTES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tax simplification: a principle for improving communication between taxpayers and the public administration

Sintia Salmeron[1]

Faculdades Integradas de Bauru – FIB/Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/SS717978409

Sumário: 1. Introdução; 2. O processo de comunicação: uma análise dos seus elementos e da importância de olhar para o destinatário da mensagem; 3. Teoria Comunicacional do Direito: o Direito como um meio de comunicação social; 4. Princípio da simplicidade: uma análise sob o viés comunicacional 5. Considerações finais; Referências Bibliográficas.

Resumo: Com o advento da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, o artigo 145 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a conter um novo parágrafo 3º, que consagrou 5 (cinco) novos princípios no Sistema Tributário Nacional, a saber: simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente. Em que pese a relevância dos demais princípios, este ensaio versará única e exclusivamente sobre o princípio da simplicidade. Não é de hoje que a relação entre a Administração Pública e os contribuintes se apresenta complexa. Esta complexidade se manifesta nos mais diversos campos. Um terreno bastante fértil para o crescimento dessa complexidade é o da comunicação entre a Administração Pública e os contribuintes. As normas jurídicas tributárias e as decisões tributárias não são de fácil compreensão e interpretação por parcela significativa das pessoas ligadas à seara tributária, sejam advogados, contadores ou contribuintes. A presença de termos específicos, a inversão da ordem direta das frases, entre outras situações presentes nas normas jurídicas e nas decisões, dificulta a compreensão e o cumprimento das obrigações tributárias, afetando a sociedade de forma geral. Com fundamento nisso, o presente ensaio tem por objetivo estudar o princípio da simplicidade tributária sob o viés comunicacional, demonstrando como uma linguagem mais acessível e simples é fundamental. Para tanto, o ensaio fará uma revisão da literatura, iniciando pela análise do funcionamento do processo comunicacional. Posteriormente será trabalhada a Teoria Comunicacional do Direito. Nesta teoria, o autor parte da premissa de que o Direito é texto e, com isso, demonstra que o ordenamento jurídico é um meio de comunicação social. Sendo um meio de comunicação social, o Direito necessita que suas mensagens sejam decodificadas pelos destinatários de forma satisfatória, sob pena do sistema

[1] Doutora e Mestre em Direito, área de concentração "Sistema Constitucional de Garantias de Direitos" no Centro Universitário de Bauru mantido pela Instituição Toledo de Ensino - ITE. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru da Instituição Toledo de Ensino - ITE Bauru. Advogada tributarista. Professora das Faculdades Integradas de Bauru - FIB/Bauru. Endereço eletrônico: sintiasalmeron@yahoo.com.br. Link do ORCID: orcid.org/0000-0003-0889-8399.

comunicacional apresentar falhas. Por fim, o ensaio demonstrará uma ferramenta que pode auxiliar no aprimoramento da comunicação entre a Administração Pública e os contribuintes, em favor da concretização do princípio da simplicidade. Também será trabalhada a Lei nº 15.263/2025 que instituiu, no Brasil, a Política Nacional de Linguagem Simples.
Palavras-chave: Princípio da simplicidade; Teoria Comunicacional do Direito; Processo comunicacional; *Visual Law*; Política Nacional de Linguagem Simples.

Abstract: With the enactment of Constitutional Amendment No. 132, dated December 20, 2023, Article 145 of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil gained a new Paragraph 3, which enshrined five new principles in the National Tax System, namely: simplicity, transparency, tax justice, cooperation, and environmental protection. Despite the relevance of the other principles, this essay will deal solely and exclusively with the principle of simplicity. The relationship between the Public Administration and taxpayers has long been complex. This complexity manifests itself in a wide variety of areas. A particularly fertile ground for the growth of this complexity is communication between the Public Administration and taxpayers. Tax laws and tax decisions are not easily understood or interpreted by a significant portion of those involved in the tax field, whether they are lawyers, accountants, or taxpayers. The presence of specific terminology, the inversion of sentence structure, and other features found in legal regulations and decisions hinder the understanding and fulfillment of tax obligations, which affects society as a whole. Based on this, the purpose of this essay is to examine the principle of tax simplicity from a communicational perspective, demonstrating that a simpler, more accessible language is essential. To this end, this essay will conduct a literature review, beginning with an analysis of the communicational process. Subsequently, the Law Communication Theory will be examined. In this theory, the author starts from the premise that Law is text, thereby demonstrating that the legal system is a means of social communication. As a means of social communication, Law requires that its messages be satisfactorily decoded by recipients, lest the communication system fail. Finally, the essay will present a tool to improve communication between the Public Administration and taxpayers in support of the principle of simplicity. Law No. 15,263/2025, which established the National Policy on Plain Language in Brazil, will also be discussed.

Keywords: Principle of simplicity; Law Communicational Theory; Communicational process; Visual Law; National Plain Language Policy.

1. Introdução

Em 2023, mais especificamente em 20 de dezembro, o Sistema Tributário Nacional sofreu mudanças significativas. A Emenda Constitucional nº 132, popularmente conhecida como a Reforma Tributária, inseriu em nosso ordenamento jurídico mudanças que, por muitos, eram aguardadas há décadas, afinal de contas, não é de hoje que se tenta mudar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no que diz respeito às nuances da tributação.

Para além das mudanças com relação à tributação sobre o consumo, isto é para além da exclusão do ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Intermunicipal, Interestadual e de Comunicação – do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – da Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – do Pis - Programa de Integração Social – e do IPI[2] – Imposto sobre Produtos Industrializados – e da inserção de 3 (três) novos tributos o IBS – Imposto sobre Bens e Serviços – a CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços – e o IS – Imposto Seletivo, a Reforma Tributária também teve um papel bastante relevante no que diz respeito a uma mudança de postura na relação entre a Administração Pública e os contribuintes.

Melhor dizendo, com a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, o Sistema Tributário Nacional passa a ter a obrigação de se alicerçar em novos princípios tributários que, até então, não estavam previstos na Constituição Federal de 1988 como de observância obrigatória. Tais princípios são: a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação e a defesa do meio ambiente, todos inseridos no texto constitucional pelo parágrafo 3º do artigo 145.

Em que pese a relevância de todos estes princípios, para fins deste ensaio as atenções se voltarão para o princípio da simplicidade, mais especificamente para a análise do modo como a Administração Pública se comunica com os contribuintes e como o princípio da simplicidade impõe um aprimoramento nessa comunicação.

Não é de hoje que a relação entre a Administração Pública e os contribuintes se apresenta eivada de complexidade. E tal complexidade pode ser analisada sob os mais variados aspectos. Um dos aspectos que pode ser objeto de análise crítica, e que é o aspecto que será trabalhado neste ensaio, é o comunicacional.

As normas tributárias, tais como as normas jurídicas de uma forma geral, não são de fácil compreensão para os contribuintes. A bem da verdade, as normas tributárias são de difícil compreensão até mesmo para aqueles que militam na seara do direito tributário, o que enseja graves problemas especialmente no que diz respeito à segurança jurídica. "Quando as normas e decisões são claras, o contribuinte consegue antecipar os efeitos das suas escolhas,

[2] Com relação ao IPI, é de se consignar que, a partir de 2027, o referido imposto sairá de cena parcialmente, ou seja, continuará a existir apenas com relação aos produtos que possuem similares produzidos na Zona Franca de Manaus.

o espaço para interpretações contraditórias dentro da própria administração pública diminui e os litígios motivados por dúvidas legítimas tendem a reduzir-se"[3].

Com fundamento nisso, o presente ensaio iniciará suas análises pelo processo comunicacional, demonstrando a importância da colocação do destinatário da mensagem no centro deste processo, haja vista que, para que o processo comunicacional tenha sucesso, é imprescindível que o destinatário da mensagem seja capaz de compreendê-la. A incompreensão da mensagem faz com que o processo comunicacional se apresente deficitário.

Posteriormente, as análises se enveredarão para a compreensão da Teoria Comunicacional do Direito, preconizada por Gregório Robles, a partir da qual se compreenderá o Direito como um sistema comunicacional que transmite mensagens aos seus destinatários por meio das normas jurídicas, das decisões proferidas pelo Poder Judiciário e dos atos emitidos pela própria Administração Tributária.

Compreendidos estes aspectos, se analisará o princípio da simplicidade como um princípio que impõe o aprimoramento da comunicação entre a Administração Pública e os contribuintes. Também será apresentada ferramenta que pode ser utilizada pela Administração Pública para auxiliar na transmissão de suas mensagens, além de ser trabalhada, ainda que de forma singela, a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que instituiu, no Brasil, a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos da Administração Pública direta e indireta.

O presente artigo realizará uma abordagem exclusivamente bibliográfica e legislativa, com análise da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Emenda à Constituição Federal nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (popularmente conhecida como a Reforma Tributária) e da Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025 (Política Nacional de Linguagem Simples).

2. O processo de comunicação: uma análise dos seus elementos e da importância de olhar para o destinatário da mensagem

[3] FREIXO, Rachel. Linguagem simples e reforma tributária: quando a clareza visa segurança jurídica. *Jota*, São Paulo, 26 nov. 2025, n.p. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/jurisprudente/linguagem-simples-e-reforma-tributaria-quando-clareza-vira-seguranca-juridica. Acesso em: 30 abr. 2026.

A comunicação faz parte da história da humanidade. Para que os homens possam evoluir, seja como indivíduos, seja como sociedade, é imprescindível que haja comunicação. A comunicação, dessa forma, é "[...] um dispositivo que possibilita as relações sociais ao longo da existência humana, fluindo, segundo a exigência de cada época"[4].

Mas não basta que haja apenas uma comunicação simplesmente falando para que a evolução aconteça. É preciso muito mais do que isso. Para a evolução da sociedade, é fundamental que essa comunicação seja eficiente. Dito de outra forma, somente haverá evolução se as pessoas forem capazes de compreender as mensagens emitidas dentro de um processo comunicacional.

A bem da verdade, somente podemos falar com efetividade que há comunicação quando o destinatário da mensagem é capaz de entender o que foi dito ou escrito pelo emissor. Se não há essa compreensão, não há comunicação. Por isso, é necessária a diminuição dos ruídos no processo comunicacional. "[...] ruídos no processo comunicacional são entendidos como os problemas que fazem com que a mensagem não seja compreendida de forma satisfatória pelo destinatário"[5].

Pois bem, o processo comunicacional é composto por etapas e "[...] foi objeto de estudo de Harold D. Lasswell que, [...], apresentou o processo comunicacional como sendo composto por 05 (cinco) elementos, [...]"[6]. Os elementos são: quem, diz o quê, em que canal, a quem e com que efeitos[7].

> A situação descrita é exatamente a mesma que, ainda hoje, reproduzimos quando iniciamos os estudos de Teoria da Comunicação, segundo o modelo pioneiro (na contemporaneidade) de Harold D. Lassweell:
> ARISTÓTELES: **a pessoa física que fala ➔ o assunto ➔ a pessoa a quem se fala**
> **H.D. LASSWELL: emissor (fonte) ➔ mensagem ➔ receptor**
> É verdade que o modelo *lasswelliano* acrescentou dois elementos ao processo comunicacional – *em que canal* e *com que efeito* -, mas isso foi

[4] SILVA, Joel Severino da. História da Comunicação e dos seus Meios: um constitutivo pedagógico. *Simpósio Internacional de Educação E Comunicação – SIMEDUC*, [S.I.], nº 07, p. 01-16, 2016, p. 03. Disponível em: https://eventosgrupotiradentes.emnuvens.com.br/simeduc/article/view/3308. Acesso em: 01 mai. 2026.

[5] SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito.* 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 36.

[6] SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito.* 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 37.

[7] HOHLFELDT, Antonio. As Origens Antigas: a comunicação e as civilizações. In: FRANÇA, Vera Veiga; HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz Carlos (orgs.). *Teorias da Comunicação:* conceitos, escolas e tendências. 15. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2015.

> apenas mais de vinte séculos depois de Aristóteles, e com uma vantagem para o sábio grego: ele pressupõe o processo verdadeiramente comunicativo, na medida em que, ao discernir os gêneros, entende que a situação comunicacional é dialógica, isto é, a pessoa que fala, ao dirigir-se a seu antagonista, espera dele uma resposta ou alcança convencê-lo ou dissuadi-lo de ou sobre algo[8].

Um processo comunicacional, portanto, inicia-se pelo emissor (quem). Emissor é toda e qualquer pessoa que dá início a um processo de comunicação. É importante dizer que o emissor não precisa ser apenas uma pessoa física. Melhor dizendo, o Poder Judiciário pode se apresentar como um emissor em processo comunicacional. Quando, por exemplo, é proferida uma sentença, o Poder Judiciário está transmitindo uma mensagem para as partes envolvidas em um processo judicial e, portanto, destinatárias daquela mensagem.

Assim, é fundamental afastar a ideia de que o emissor é apenas uma pessoa física que quer externalizar um pensamento para alguém, como amigos conversando sobre a vida em um dia qualquer. Emissor é "[...] todo aquele que objetiva transmitir uma determinada mensagem e, com isso, dá início a um processo de comunicação"[9].

Compreendida essa primeira etapa do processo de comunicação, passa-se para a análise da segunda etapa, que envolve a mensagem a ser transmitida (diz o quê).

> Mensagem é o signo dirigido a alguém para mover seu pensamento ou conduta em determinada direção [...]. A mensagem é um tipo específico de signo: é dirigida por seu emissor ao destinatário com a finalidade de que este capte seu sentido, e assim se estabeleça uma comunhão de ação entre ambos[10].

A mensagem, portanto, é o signo, a ideia, o pensamento que se quer transmitir a uma determinada pessoa. Essa mensagem pode ser transmitida por meio de palavras, quando se está diante de uma comunicação verbal, mas também através da escrita, como acontece, por exemplo, com as normas jurídicas, as sentenças judiciais ou atos da Administração Tributária. E aqui já se está diante da terceira etapa do processo comunicacional que consiste na escolha do canal para a transmissão da mensagem (em que canal).

Nestas três etapas verifica-se que é fundamental ter um olhar atento para o destinatário da mensagem, quarta etapa do processo de comunicação, pois, como já

---

[8] HOHLFELDT, Antonio. As Origens Antigas: a comunicação e as civilizações. In: FRANÇA, Vera Veiga; HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz Carlos (orgs.). *Teorias da Comunicação:* conceitos, escolas e tendências. 15. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 79.

[9] SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito.* 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 38.

[10] ROBLES, Gregorio. *O Direito como Texto:* quatro estudos de teoria comunicacional do Direito. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005, p. 79.

afirmado, a eficiência do processo comunicacional depende da compreensão da mensagem pelo destinatário.

> Saber quem é o destinatário da mensagem também é fundamental para o sucesso do processo de comunicação. E, mais do que isso, é o destinatário quem determina o canal por meio do qual a mensagem se dará. Significando dizer que ao emissor compete saber quem é o seu destinatário e, a partir desse conhecimento, elaborar a maneira como a mensagem será transmitida[11].

Portanto, para se ter um processo comunicacional eficiente, é fundamental colocar o destinatário no centro do processo e compreender suas dores e dificuldades, pois somente dessa forma o emissor será capaz de fazer escolhas eficientes e, com isso, diminuir os ruídos do processo comunicacional, fazendo com que, ao final, o destinatário compreenda satisfatoriamente a mensagem enviada. "Acreditamos que a *forma* da Comunicação humana é condicionada pelo receptor. É a minha capacidade como receptor que condiciona a *maneira* de apresentação da Comunicação humana pelo emissor"[12].

Destinatário (quem) é qualquer pessoa que receberá uma mensagem. Podem ser as partes litigantes em uma demanda judicial que receberão, ao final do processo, uma sentença ou então os contribuintes destinatários das normas jurídicas tributárias ou das mensagens emitidas pela Administração Tributária.

O processo de comunicação se encerra com a quinta etapa que versa sobre os efeitos da comunicação (com que efeitos?). Nesta etapa, os olhares se voltam para a finalidade da comunicação. Perguntas como: quais são os objetivos que se pretendem com aquela transmissão da mensagem? Que conduta queremos incentivar ou desincentivar? Tudo isso faz parte desta última etapa do processo comunicacional.

E aqui também é necessária a compreensão do destinatário. Ora, se o objetivo é que o destinatário, por exemplo, adote uma determinada postura em detrimento de outra que não é desejada, é fundamental que esse destinatário entenda que deve agir de uma forma e evitar agir da outra.

---

[11] SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito.* 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 39.

[12] PENTEADO, José Roberto Whitaker. *A Técnica da Comunicação Humana.* Revisão técnica de Marleine Paula Marcondes e Ferreira Toledo. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2019, p. 16.

Por tudo que fora exposto até o momento, é possível compreender que, para uma comunicação eficaz, é imprescindível uma análise cuidadosa do destinatário. É a partir dessa compreensão que o emissor deve iniciar um processo comunicacional, pois somente com esse entendimento prévio o emissor será capaz de fazer as melhores escolhas dentre todas as possíveis para evitar os ruídos e, com isso, conseguir que o processo de comunicação seja eficaz com a compreensão da mensagem transmitida pelos destinatários.

O Direito pode ser inserido nesse contexto comunicacional, afinal de contas, quando o Poder Legislativo emite uma norma jurídica, por exemplo, não está fazendo outra coisa que não transmitir uma mensagem a um destinatário, no caso, a milhares de destinatários, os brasileiros.

Situação semelhante ocorre quando o Poder Judiciário profere uma sentença que nada mais é do que uma mensagem que está sendo transmitida por uma determinada Corte para duas ou mais pessoas integrantes de um processo judicial. O mesmo também se dá com a Administração Tributária quando emite suas determinações que devem ser observadas pelos contribuintes.

O Direito como um sistema comunicacional foi objeto de estudo do autor espanhol Gregório Robles, que apresentou a Teoria Comunicacional do Direito que será objeto de abordagem na sequência.

3. Teoria Comunicacional do Direito: o Direito como um meio de comunicação social

O Direito pode ser analisado sob o aspecto comunicacional, haja vista que, a todo momento, está emitindo mensagens aos seus destinatários, seja por meio das leis (normas jurídicas), das sentenças proferidas pelo Poder Judiciário, dos atos proferidos pela Administração Pública, dentre outras. O Direito, portanto, como bem ensina Gregório Robles, é um "[...] meio de comunicação social"[13]. Em complementação, "O Direito é praticado por meio da comunicação, pois pressupõe a interação dos agentes, a vida em sociedade e a necessidade de regulação de condutas num espaço determinado"[14].

[13] ROBLES, Gregorio. O Direito como Texto: quatro estudos de teoria comunicacional do Direito. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005, p. 78.
[14] BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Linguagem Jurídica:* semiótica, discurso e direito. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 19.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico se apresenta como um sistema em que são emitidas mensagens no sentido de incentivar ou desincentivar as condutas por parte dos destinatários de tais mensagens. "Ele regula as condutas de todos aqueles que a ele estão subordinados. É o texto jurídico que informa o que as pessoas podem, não podem ou devem fazer. É ele que regula a vida em sociedade enviando suas mensagens diariamente"[15].

E complementa Ivo Teixeira Gico Júnior,

> [...] o direito é o mecanismo formal pelo qual a humanidade estrutura as interações sociais para tornar viável a vida em sociedades complexas. Ao fazê-lo, cria regras – leis – que nos permitem entender por que certas coisas acontecem no presente e construir expectativas racionais sobre como o Estado e as pessoas em geral se comportarão no futuro (segurança jurídica), viabilizando justamente a compreensão, o controle e a predição de nossos destinos no âmbito social[16].

É, portanto, por meio do ordenamento jurídico que os cidadãos, de forma geral, sabem o que podem e o que não podem fazer.

Pois bem, as mensagens transmitidas pelo Direito são escritas, significando dizer que o emissor-Direito se comunica com seus destinatários por meio de documentos escritos, pois o Direito é "[...] *texto*"[17]. Ser texto importa em dizer que "[...] todo o ordenamento jurídico é suscetível de ser escrito, isto é, de ser convertido em palavras"[18].

Transmitindo as suas mensagens por meio de documentos escritos, o Direito se utiliza necessariamente de linguagem e de linguagem escrita. E é exatamente nesse ponto que se apresenta um problema que tem sido vivenciado pelo Direito há alguns anos, qual seja: a incompreensão das mensagens advindas do emissor-Direito em decorrência da linguagem técnica utilizada.

É importante destacar que o Direito é uma ciência e, como ciência, precisa ser técnico. A tecnicidade é inerente ao Direito como o é a todas as demais ciências. Todavia, há uma diferença bastante significativa entre ser técnico e ser incompreensível. Um "[...] texto pode, ao mesmo tempo, ser técnico, conciso e claro"[19].

---

15 SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito*. 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 54.

16 GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. *Análise Econômica do Processo Civil*. Indaiatuba: Foco, 2020, p. 04.

17 ROBLES, Gregorio. O Direito como Texto: quatro estudos de teoria comunicacional do Direito. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005, p. 01.

18 ROBLES, Gregorio. *O Direito como Texto:* quatro estudos de teoria comunicacional do Direito. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005, p. 02.

19 TESHEINER, André Luís de Aguiar. Linguagem Simples e Visual Law. In: COELHO, Alexandre Zavaglia; SOUZA, Bernardo de Azevedo e (orgs.). *Legal Design e Visual Law:* no poder público. São Paulo: Thomson Reuters / Revista dos Tribunais, 2021, p. 115.

O que se está tentando demonstrar é que os textos jurídicos não precisam vir carregados de termos e expressões que não são de compreensão das pessoas, dos cidadãos comuns, para que eles sejam textos técnicos. A língua portuguesa é muito rica e repleta de expressões que podem ser utilizadas pelo Direito sem que com isso se perca a tecnicidade que lhe é fundamental. Inclusive não se pode esquecer que a legitimidade e a autoridade do Direito vêm da sua linguagem. Mas isso não quer significar que o Direito precise se utilizar de linguagem incompreensível/inacessível.

> Um exemplo nos ajudará a compreender a mensagem ora transmitida: o que se debaterá nesta tese é por qual razão o Direito escolhe o termo/signo "supérstite" ao invés de escolher o termo/signo "viúvo" em uma lei ou em uma sentença/acórdão. Ou seja, não discutiremos como se dá a formação dos termos, a formação dos signos, mas sim as escolhas feitas pelo Direito dentre todos os signos que estão à sua disposição[20].

O que se está demonstrando é que a linguagem utilizada pelo Direito em seus textos jurídicos tem ocasionado ruídos no processo de comunicação entre o Direito e os cidadãos, que são os destinatários das mensagens jurídicas. Tais ruídos acabam por gerar segregação e insegurança jurídica.

A simplicidade da linguagem jurídica neste cenário se apresenta de extrema relevância, pois é direito dos cidadãos terem um conhecimento mínimo do ordenamento jurídico, na medida em que a todo momento os cidadãos estão praticando atos que possuem relevância jurídica ainda que, em um primeiro momento, possam parecer sem referida relevância para tais cidadãos.

> Assim, viajar num ônibus ou num trem, diariamente, para cumprir rotinas de trabalho ou estudantis ou de qualquer outro tipo não é percebido como a reiterada celebração de um contrato de transporte. Ou, em todo caso, os supostos efeitos jurídicos não ficam imediatamente claros na celebração deste contrato (responsabilidade do transportador etc.) [...]. Os exemplos podem tornar-se cada vez mais complexos e decisivos. Os casais adquirem, em geral, pleno sentido dos alcances do matrimônio que celebraram quando uma crise coloca-os diante da possibilidade de separação legal ou divórcio[21].

---

[20] SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito.* 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025, p. 57.

[21] CÁRCOVA, Carlos María. *A Opacidade do Direito*. Tradução de Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1998, p. 13.

> Nesse contexto de necessidade de simplificação da linguagem utilizada pelo Direito para a transmissão das suas mensagens, surge, especificamente no âmbito tributário, o princípio da simplicidade, inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que acrescentou um parágrafo 3º ao artigo 145 e, com isso, fixou um princípio de observância obrigatória para a Administração Pública.

4. Princípio da simplicidade: uma análise sob o viés comunicacional

Há tempos se ansiava por uma reforma no Sistema Tributário Nacional. Depois de muitas tentativas em vão, finalmente, no final do ano de 2023, mais especificamente no dia 20 de dezembro, foi publicada a Emenda Constitucional nº 132, que trouxe mudanças significativas na tributação brasileira.

As mudanças operadas pela Reforma Tributária voltam-se especialmente, mas não exclusivamente, sobre o consumo com a extinção de 5 (cinco) tributos – ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI – e o nascimento de 3 (três) tributos novos – IBS, CBS e IS. Em que pese essa parte da Reforma Tributária ser a mais comentada desde a publicação da Emenda Constitucional nº 132 de 2023, é imperioso destacar que outras mudanças também se apresentam bastante relevantes.

Fala-se, para fins deste ensaio, especificamente na inserção do parágrafo 3º no artigo 145 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que passou a ter novos princípios a serem observados pela Administração Pública quando do exercício das atividades tributárias. Nas letras do texto constitucional: "§ 3º - O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente[22].

Pela leitura do diploma normativo em comento, verifica-se que o Sistema Tributário Nacional, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 132/2023, tem obrigação de observar a simplicidade, o que importa dizer que a Administração Pública, aqui entendida em acepção conceitual ampla, deve agir para diminuir a complexidade do sistema tributário em todos os seus aspectos, o que engloba o aspecto comunicacional.

> Relacionado ao problema da complexidade excessiva, nosso Sistema carece também de transparência, particularmente do

[22] BRASIL. (Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planal to.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

> Estado frente aos contribuintes. A insuportável extensão da legislação tributária, sua constante alteração, as dificuldades de interpretação, falta ou deficiente orientação dos Fiscos quanto ao cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias, são exemplos de defeitos do Sistema que impactam negativamente a eficácia dos correlacionados princípios da simplicidade e transparência da tributação[23].

E complementa Alexandre,

> O princípio da simplicidade, também conhecido como **princípio da praticabilidade** ou da **praticidade,** exige a criação de mecanismo de racionalização (simplificação) que tornem a norma tributária mais fácil de ser compreendida e aplicada em massa[24].

A observância do princípio da simplicidade, dessa forma, decorre de uma mudança de postura da Administração Pública, que deve passar a se comunicar com os contribuintes de maneira compreensível.

O caminho a ser percorrido pela Administração Pública não é fácil, mas existem algumas ferramentas que podem contribuir para o aprimoramento da comunicação. Dentre tais ferramentas, é possível citar o *Visual Law* e a Lei nº 15.263/2025, que instituiu, em nosso país, a Política Nacional da Linguagem Simples aos órgãos da Administração Pública direta e indireta.

Com relação à ferramenta do *Visual Law*, é imprescindível destacar, desde logo, que não se trata de técnica para enfeitar petições ou documentos jurídicos com recursos visuais, mas sim a utilização de tais recursos com a finalidade de transmitir as mensagens de forma que sejam mais facilmente compreensíveis pelos seus destinatários.

> No Direito, a simplificação da linguagem e da estrutura dos documentos, bem como o uso de elementos visuais somente farão sentido se melhorarem a experiência das pessoas e promoverem a efetiva interação com os conteúdos, acrescentando utilidade e valor para todas as partes envolvidas na relação[25].

---

[23] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo.; ALVES, Matheus de Freitas Batista Moitinho. Simplicidade e transparência como desafios do pós-reforma tributária de 2023. *Revista Estudos Institucionais. [S. l.],* vol. 11, nº 2, p. 512-531, maio/ago. 2025, p. 513. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/920. Acesso em: 3 maio. 2026.

[24] ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário.* 19. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 238.

[25] VIEIRA, Thiago Gontijo.; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira; MINUZZI, Jean. Informativo STF: inovações de *legal design* e *visual law* que melhoram a experiencia de acesso dos usuários a informações jurisdicionais. *In*:

Assim, a utilização de recursos visuais (o *Visual Law*) não deve ser vista como algo para deixar as mensagens esteticamente mais agradáveis aos olhos de quem as receberá (destinatários). A questão não é estética. A questão é funcional. A utilização de recursos visuais somente deverá ser cogitada se o emissor da mensagem chegar à conclusão de que tais recursos facilitarão a compreensão da mensagem. Não raras as vezes, fazer compreender consiste, por exemplo, reescrever uma frase na ordem direta e não, necessariamente, inserir nesta frase um recurso visual.

Neste sentido, as contribuições da Lei nº 15.263/2025 são valiosas. Ao se analisar a legislação que institui a Política Nacional de Linguagem Simples no âmbito da Administração Pública direta e indireta, é possível notar a demonstração de técnicas que devem ser observadas quando da elaboração dos textos para fins de melhoria na compreensão pelos destinatários.

Destaca-se a redação do artigo 5º da lei, que informa a necessidade da redação de "frases em ordem direta"[26] e "curtas"[27], além da utilização de "palavras comuns, de fácil compreensão"[28], evitando-se o uso de "palavras estrangeiras que não sejam de uso corrente"[29]. O texto da lei ainda destaca que se deve "usar sinônimos de termos técnicos e de jargões ou explicá-los no próprio texto"[30].

Com fundamento nisso, é possível observar que o princípio da simplicidade tributária impôs à Administração Pública Tributária e aos demais órgãos (Poder Legislativo

---

COELHO, Alexandre Zavaglia; SOUSA, Bernardo de Azevedo e (coords.). Legal Design e Visual Law: no poder público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 236.

[26] BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

[27] BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

[28] BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

[29] BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

[30] BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

e Poder Judiciário) a obrigatoriedade de se preocupar com as mensagens transmitidas diariamente aos contribuintes. A simplicidade na comunicação com os contribuintes, a partir da Emenda Constitucional nº 132/2023, não é mais um direito destes, mas também um dever imposto à Administração Pública.

5. Considerações finais

A comunicação faz parte da história da humanidade, o que importa afirmar que os homens sempre precisaram se comunicar para evoluírem, seja como indivíduos, seja como sociedade. Mas, para que haja comunicação, um pressuposto é fundamental: a compreensão. Se não houver compreensão, a comunicação não se estabelece. É por esta razão que se conclui que o destinatário da mensagem sempre ocupa uma posição de destaque no processo comunicacional, afinal de contas, é ele quem deverá ter essa compreensão.

Sendo assim, em um processo comunicacional, o emissor da mensagem precisa olhar com zelo e atenção para o destinatário antes mesmo de dar início ao processo de comunicação, pois é necessário que haja uma compreensão das dificuldades do destinatário para, com isso, ser possível escolher a melhor forma de transmissão da mensagem dentre todas as possíveis.

O Direito pode ser encaixado nesse contexto comunicacional, haja vista que o Direito é um meio de comunicação social que, a todo momento, está emitindo mensagens aos seus destinatários informando o que eles podem, o que eles não podem e o que devem fazer. As mensagens jurídicas são transmitidas de forma escrita, na medida em que o Direito é texto.

Ao serem transmitidas de forma escrita, as mensagens jurídicas utilizam linguagem, linguagem esta que não se apresenta de fácil compreensão. Sob o véu da tecnicidade, o Direito utiliza em seus textos termos, palavras e expressões que não são de conhecimento comum de parcela significativa da população brasileira, o que acarreta problemas em diversos aspectos, como insegurança jurídica e crise de autoridade e legitimidade para o próprio Direito.

Nesse contexto, é possível concluir que a utilização de linguagem mais simples se apresenta fundamental para o futuro das relações jurídicas. Atendendo a esta necessidade, a Emenda Constitucional nº 132/2023 consagrou, no âmbito tributário, no artigo 145, parágrafo 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o princípio da

simplicidade que, de acordo com as disposições constitucionais, é de observância obrigatória em todo o Sistema Tributário Nacional.

Em auxílio a essa obrigação, a Administração Pública tem em suas mãos ferramentas como o *Visual Law,* que consiste na utilização de recursos visuais para a transmissão das mensagens de forma mais clara, além das técnicas que se encontram plasmadas no bojo da Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que institui, em nosso país, a Política da Linguagem Simples no âmbito da Administração Pública direta e indireta.

Com fundamento em tudo o que fora exposto, conclui-se que, a partir da Emenda Constitucional nº 132/2023, a Administração Pública passa a ter a obrigação de se comunicar com os contribuintes de forma simples e clara. A compreensão das mensagens transmitidas pelo emissor-Direito não é mais apenas um direito dos contribuintes, mas também uma obrigação imposta à Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário.* 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Linguagem Jurídica:* semiótica, discurso e direito. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. (Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planal to.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em 25 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 30 abr. 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo.; ALVES, Matheus de Freitas Batista Moitinho. Simplicidade e transparência como desafios do pós-reforma tributária de 2023. *Revista Estudos Institucionais. [S. l.],* vol. 11, nº 2, p. 512-531, maio/ago. 2025. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/920. Acesso em: 3 mai. 2026.

CÁRCOVA, Carlos María. *A Opacidade do Direito*. Tradução de Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1998.

FREIXO, Rachel. Linguagem simples e reforma tributária: quando a clareza visa segurança jurídica. *Jota*, São Paulo, 26 nov. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/jurisprudente/linguagem-simples-e-reforma-tributaria-quando-clareza-vira-seguranca-juridica. Acesso em: 30 abr. 2026.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. *Análise Econômica do Processo Civil*. Indaiatuba: Foco, 2020.

HOHLFELDT, Antonio. As Origens Antigas: a comunicação e as civilizações. In: FRANÇA, Vera Veiga; HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz Carlos (orgs.). *Teorias da Comunicação:* conceitos, escolas e tendências. 15. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2015.

PENTEADO, José Roberto Whitaker. *A Técnica da Comunicação Humana*. Revisão técnica de Marleine Paula Marcondes e Ferreira Toledo. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

ROBLES, Gregorio. *O Direito como Texto:* quatro estudos de teoria comunicacional do Direito. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005.

SALMERON, Sintia. *O direito fundamental ao conhecimento do ordenamento jurídico sob a perspectiva da Teoria Comunicacional do Direito*. 2025. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Bauru/Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, 2025.

SILVA, Joel Severino da. História da Comunicação e dos seus Meios: um constitutivo pedagógico. *Simpósio Internacional de Educação E Comunicação – SIMEDUC*, [S.I.], nº 07, p. 01-16, 2016. Disponível em: https://eventosgrupotiradentes.emnuvens.com.br/simeduc/article/view/3308. Acesso em: 01 mai. 2025.

TESHEINER, André Luís de Aguiar. Linguagem Simples e *Visual Law*. *In*: COELHO, Alexandre Zavaglia; SOUZA, Bernardo de Azevedo e (orgs.). *Legal Design e Visual Law:* no poder público. São Paulo: Thomson Reuters / Revista dos Tribunais, 2021.

VIEIRA, Thiago Gontijo.; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira; MINUZZI, Jean. Informativo STF: inovações de legal design e visual law que melhoram a experiência de acesso dos usuários a informações jurisdicionais. In: COELHO, Alexandre Zavaglia; SOUSA, Bernardo de Azevedo e (coords.). *Legal Design e Visual Law:* no poder público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PEJOTIZAÇÃO E TRABALHO INFORMAL NO BRASIL: A COLABORAÇÃO QUE O MODELO EUROPEU PODE PROMOVER NO COMBATE À FALSA AUTONOMIA

Pejotização and Informal Work in Brazil: The Collaboration that the European Model Can Foster in Combating False Autonomy

Tales Manoel Lima Vialôgo[1]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/TMLV524479905

Sumário: 1. Introdução; 2. O Problema da Falsa Autonomia e a Ordem Jurídica Brasileira; 3. Diretiva 2024-2831: Um Espelho para o Direito Brasileiro; 4. Conclusão.

Resumo: O presente ensaio científico está concentrado na elevada informalidade do mercado de trabalho brasileiro. Analisa a problemática da falsa autonomia nas relações de trabalho brasileiras, com destaque para a pejotização e para a contratação de trabalhadores autônomos em contextos marcados por subordinação material. Parte-se da constatação de que a Reforma Trabalhista de 2017, especialmente com a inserção do artigo 442-B na CLT, e a orientação jurisprudencial recente do Supremo Tribunal Federal vêm fortalecendo a presunção de autonomia privada, mesmo em situações concretas de dependência econômica, pessoalidade, habitualidade e controle. O estudo adota método dedutivo, com abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, normativa e jurisprudencial, para examinar a tensão entre livre iniciativa e valorização social do trabalho à luz da Constituição Federal de 1988. Em perspectiva comparada, investiga-se a Diretiva 2024/2831 da União Europeia, que estabelece presunção legal de vínculo de trabalho nas plataformas digitais quando presentes indícios de direção ou controle, transferindo ao tomador o ônus de provar a inexistência de subordinação. Sustenta-se que a experiência europeia oferece importante parâmetro para o direito brasileiro, ao privilegiar a primazia da realidade e o combate à fraude laboral. A problemática surge claramente no fato de que muitos defendem que o crescimento do trabalho liberal e autônomo no Brasil se dá por um movimento de modernização. Porém, tal discurso perde força jurídica quando confrontado com a legislação trabalhista, que impõe o trabalho autônomo como legitimo apenas quando não está presente o trabalho subordinado. O que se pretende, nesta proposta de pesquisa, é utilizar dados empíricos de informalidade, avaliando se o modelo europeu traz instrumentos jurídicos que possam ser propostos ao sistema brasileiro para regular a relação de trabalho autônomo. Desta forma, uma instrução que o Brasil deve adotar, é a presunção reversível de vínculo para "autônomos" com subordinação, inspirada na Diretiva 2024/2833, para reduzir informalidade e garantir direitos fundamentais.

[1] Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Bauru. Professor e pesquisador das Faculdades Integradas de Bauru. E-mail: talesvialogo@hotmail.com / https://orcid.org/0009-0009-0076-0476

Palavras-chave: Trabalho Autônomo; Informalidade Laboral; Fraude à Relação de Emprego; CLT; Diretiva Plataformas UE.

Abstract: This scientific essay focuses on the high informality in the Brazilian labor market. It analyzes the issue of false autonomy in Brazilian labor relations, emphasizing "pejotização" and the hiring of formally autonomous workers under conditions of material subordination. The analysis begins with the observation that the 2017 Labor Reform, particularly through the insertion of article 442-B into the CLT, along with recent jurisprudential guidance from the Federal Supreme Court, has strengthened the presumption of private autonomy even in concrete situations of economic dependence, personal service, continuity, and control. The study adopts a deductive method with a qualitative approach, via bibliographic, normative, and jurisprudential review, to examine the tension between free enterprise and the social value of labor under the 1988 Federal Constitution. From a comparative perspective, it investigates European Union Directive 2024/2831, which establishes a legal presumption of employment in digital platforms when indicators of direction or control are present, shifting the burden of proof to the contractor to demonstrate the absence of subordination. It is argued that the European experience provides an important benchmark for Brazilian law by prioritizing the primacy of reality and combating labor fraud. The problem arises clearly from the fact that many defend the growth of liberal and autonomous work in Brazil as a modernization movement; however, this discourse loses legal force when confronted with labor legislation, which deems autonomous work legitimate only in the absence of subordination. This research proposal aims to use empirical data on informality to assess whether the European model offers legal instruments that can be proposed for the Brazilian system to regulate autonomous labor relations. Thus, a guideline that Brazil should adopt is the reversible presumption of employment for "autonomous" workers with subordination, inspired by Directive 2024/2831, to reduce informality and ensure fundamental rights.

Keywords: pejotização; false autonomy; labor informality; primacy of reality; Directive 2024/2831.

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais funções da pesquisa científica na área do direito certamente é a busca por diagnósticos de normas ou posições públicas disfuncionais, a fim de apresentar soluções de correção para tais circunstâncias.

Ora, do que adianta uma pesquisa que perturbe tão somente o pensamento científico, mas em nada contribua para a transformação da ordem jurídica segura e fomentadora da dignidade humana?

Neste ponto, se há erros, sejam latentes ou mais complexos, cabe ao pesquisador jurista aponta-los e exigir mudanças. Tal dever é essencial para um resultado útil e transformados para a pesquisa científica no direito.

É fato que no Brasil a exploração do trabalho informal através da pejotização, é uma estratégia de negócio que, pela primazia da realidade, escondem subordinação real sob aparência de autonomia. Mas em que pese este fato, a ordem jurídica trabalhista brasileira escolhe um posicionamento para perpetuar tal prática ilícita.

E aqui reside o motivo das reflexões introdutórias acima. Se é fato, porque defender cientificamente uma mudança daquilo que já se entende por ilegal? Não basta cumprir a lei?

Simples seria a resposta se a lei não estivesse em sentido contrário aos direitos humanos, e se o Poder Judiciário, aqui representado pelo Supremo Tribunal Federal, acolhesse um posicionamento harmonioso aos princípios do Direito do Trabalho.

Mas não basta reclamar. É preciso apresentar soluções. Mesmo que latente seja a realidade das relações de trabalho, com a precarização da mão-de-obra na contratação de autônomos, ou de profissionais liberais, estes submetidos a um regime de falsa autonomia, o legislador e o STF, em suas recentes manifestações, chamam de autonomia da vontade e modernização, aquilo que o direito do trabalho sempre denunciou como abuso do *jus variandi*.

Está certo que as relações de trabalho passam por um período de reformulação, em vista dos avanços tecnológicos, o desenvolvimento de novos métodos de trabalho à distância, com o surgimento de novas carreiras, com maior liberdade de escolha surge um mercado inovador, com inúmeras possibilidades para o empreendedorismo digital, com novas formas de operar profissionalmente, valendo destacar inclusive os trabalhos por aplicativos, como ocorreu no fenômeno da 'uberização'.

Mas é preciso ponderar sobre a necessária harmonização de interesses entre a livre iniciativa, o direito de livre gestão empresarial, com a tutela dos trabalhadores.

Tal colaboração de princípios está explicita no artigo 170 da Constituição Federal Brasileira de 1988, sendo este dispositivo a norma matriz da ordem econômica nacional. Dentre outras disposições fundamentais, o artigo 170 declara a finalidade constitucional de garantir existência digna a todos, observados os critérios de justiça social. E justamente neste ponto a Constituição Brasileira impõe o dever de o Estado, ainda que num sistema neoliberal, garantir a valorização social do trabalho em conjunto com a livre iniciativa.

De início, é preciso então frisar que a livre iniciativa econômica é um direito fundamental expressamente previsto na Constituição. Que se trata de um instrumento normativo que promove um mercado com oportunidades e liberdade para os empreendedores.

Para concepção da amplitude de interpretação acerca da livre iniciativa, André Ramos Tavares traz didática elucidação:

> A liberdade de iniciativa garantida constitucionalmente não se restringe à liberdade de iniciativa econômica, sendo esta apenas uma de suas dimensões. A livre-iniciativa de que fala a Constituição há de ser, realmente, entendida em seu sentido amplo, compreendendo não apenas a liberdade econômica, ou liberdade de desenvolvimento de empresa, mas englobando e assumindo todas as demais formas de organização econômicas, individuais ou coletiva, como a cooperativa (art. 5º, XVIII, e art. 174, §§ 3º e 4º), e a própria liberdade contratual e comercial. [2]

Então a premissa constitucional é a simetria entre o empreendedorismo e a proteção de direitos da mão de obra que lhes presta serviços, seja com subordinação ou autonomia. Mas é possível afirmar que, atualmente, nas práticas de contratação de trabalho autônomo do mercado brasileiro, existe tal equilíbrio? Certamente que não.

Ainda assim, buscando sempre a compatibilização de direitos fundamentais, é preciso entender que defender a proteção, não precisamente irá conduzir a abolir princípios antagônicos. Por exemplo, no Direito do Trabalho, princípios como a garantia de pleno emprego, primazia da realidade e irrenunciabilidade, não estão a revelar que os empregadores não poderão contratar trabalhadores autônomos – sem vínculo empregatício, mas sim que somente poderão praticar tais contratos se, na prática da relação de trabalho não houver subordinação, sob pena de se constatar a falsa autonomia.

Por isso incumbe ao legislador promover as flexibilizações legais dos direitos protecionistas, sob pena de inviabilizar a concretude do princípio da livre iniciativa.

É correto então concluir que desde que não viole princípios protecionistas, deve o legislador adequar os textos normativos para que sejam vetores que impulsionem a livre iniciativa econômica, promovendo assim o crescimento das oportunidades no mercado nacional.

---

[2] TAVARES. André Ramos. "Direito Constitucional Econômico". 2.ed. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 239.

Assim como tal dever é conferido ao legislativo, também o Poder Judiciário deve interpretar as normas nos mesmos ditames sociais, visto que a livre iniciativa – além de princípio da ordem econômica – é um fundamento da República Federativa brasileira.

Mas seriam essas as premissas que promovem autorização para que, sob o argumento de livre iniciativa e autonomia de vontade, um contrato de prestação de serviços de profissional autônomo, tenha validade plena, mesmo quando demonstrados claros indícios de subordinação?

Eros Roberto Grau leciona que o direito é prescritivo. O direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas.[3]

> Por isso o texto do art. 170 não afirma que a ordem econômica *está* fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e *tem* por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela *deve estar* — vale dizer, *tem de necessariamente estar* — fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e *deve ter* — vale dizer, *tem de necessariamente ter* — por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (*mundo do ser*) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional.[4]

Então, se o direito deve ter necessariamente por fim assegurar a todos existência digna, certamente não pode o direito do trabalho afirmar que trabalhadores autônomos, ao assinarem contratos como empreendedores, pelo princípio da autonomia de vontade, não possuem mais o benefício da presunção de subordinação, ainda que este contrato possua cláusula de exclusividade e trabalho não eventual.

Não se está aqui pretendendo o lançamento de digressões sobre uma obviedade. Mas se o óbvio é ignorado, e com caras consequências aos direitos humanos, é preciso denunciar este cenário de injustiça.

---

[3] GRAU, Eros R. "A Ordem Econômica na Constituição de 1988". Ed Malheiros. 14.ed. 2010. p. 196.
[4] GRAU, Eros R. "A Ordem Econômica na Constituição de 1988". Ed Malheiros. 14.ed. 2010. p. 196-197.

2. O PROBLEMA DA FALSA AUTONOMIA E A ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA: O Antagonismo com o Sistema Europeu.

Dentre as diversas formas de relação de trabalho, o vínculo de emprego certamente representa a de maior desigualdade, onde o empregado é a figura vulnerável, visto que depende do empregador.

O conceito legal de empregado, disposto no artigo 3º do Decreto-Lei 5.452/43 – Consolidação das Leis do Trabalho – impõe, para a caracterização do contrato de emprego, que se verifique os requisitos essenciais, a saber: trabalho por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e sob a dependência de um empregador – subordinação.

Como se vê, é empregado então a pessoa física que presta serviços de forma contínua, onerosa, pessoal e subordinada.

Mas não é sobre este contrato que se debruçam estas linhas, e sim sobre a figura do profissional autônomo, que presta serviços com livre iniciativa, de forma liberal, sem subordinação. A este não são aplicados os princípios protetivos da relação de emprego.

Ao conceituar o trabalhador autônomo, Vólia Bomfim Cassar esclarece o caráter de autonomia de vontade e liberdade negocial, que está presente na atividade do obreiro informal:

> Autônomo é o trabalhador que explora seu ofício ou profissão com habitualidade, por conta e risco próprio. A palavra habitualidade tem o conceito temporal, ou seja, que a atividade é exercida com repetição. O exercício da atividade é habitual em relação ao trabalhador (que tem constância e repetição no seu labor) e não em relação a cada tomador, como é o caso do empregado, cuja necessidade de sua mão de obra para o empregador é permanente. Normalmente executa seus serviços para diversos tomadores (clientela variada), sem exclusividade, com independência no ajuste, nas tratativas, no preço, no prazo e na execução do contrato. Corre o risco do negócio e não tem vínculo de emprego.[5]

[5] CASSAR, Vólia B. "Direito do Trabalho". Ed. Método. 15.ed. 2017, p. 284.

Claramente, pelo teor dos conceitos de empregado e autônomo, se nota a existência de elementos nucleares de diferenciação: a liberdade negocial e a autonomia de vontade.

O mercado de trabalho informal tem gerado milhares de possibilidades de empreendedorismo, especialmente após o desenvolvimento tecnológico propiciar os trabalhos por aplicativos e diversas modalidades de trabalho à distância. A revolução digital trouxe clara modernização para um vasto leque de profissões.

Mas este cenário não representa necessariamente uma modernização segura, onde trabalhadores autônomos possuem garantias de autonomia e prestam seus serviços sem nenhum controle por parte do tomador de serviços. Ao contrário, representa uma precarização em grande parte dos ramos de atividade.

Para melhor didática, vale citar uma situação concreta para exemplificar a problemática. Embora o tema seja objeto de muitas divergências no Brasil, recentemente, a 3ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região reconheceu, de forma unanime, o vínculo de emprego de um motorista de aplicativo com a UBER. O magistrado relator, ao explanar acerca das circunstâncias concretas de trabalho do motorista reclamante, ilustra muito claramente a falsa autonomia:

> Existe a subordinação da parte autora aos ditames da empresa, que fornece o aplicativo e arregimenta os motoristas; o motorista laborava quase diariamente com o uso do aplicativo da parte ré; não se fazia substituir por outro trabalhador, já que era ele quem estava credenciado para realizar as corridas, e era remunerado a cada corrida realizada. Logo, o vínculo empregatício se forma.[6]

Repare, então, que o que se nota na prática, em muitos casos, é o uso de mão de obra subordinada, mas escondida sob a fachada do trabalhador autônomo, ou da microempresa.

Em que pesem as muitas decisões judiciais reconhecendo o vínculo de emprego desses trabalhadores, em 2017, a Lei 13.467, que promoveu uma extensa reforma na Consolidação das Leis do Trabalho, trouxe à CLT o artigo 442-B, cujo texto informa: "A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem

[6] RIO GRANDE DO SUL-BR, Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário 0021209-17.2023.5.04.0411. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/7/BC21AF923679DE_TRT-4reconhecevinculodeemprego.pdf. Acesso em 10 de abr. 2026.

exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3o desta Consolidação".

O novo texto inserido à legislação brasileira passa a impor ao direito do trabalho um novo rumo no tocante à presunção de autonomia, passando então a rechaçar tal posicionamento favorável ao trabalhador, em privilégio de um ingênuo – ou intencionalmente malicioso – favorecimento da autonomia da vontade.

Pela letra da lei, então, supondo que um contrato de autônomo possua cláusula de exclusividade na prestação de serviços, e imponha ao prestador de serviços uma rotina diária de trabalho, ainda assim estaria afastada a presunção de subordinação.

Luciano Martinez, comentando a reforma trabalhista, aponta que o caminho escolhido pelo legislador favorece a fraude trabalhista, onde a subordinação fica ofuscada na fachada da autonomia.

> O dispositivo contido no art. 442-B da CLT é mais uma das inovações da reforma trabalhista, talvez uma das mais polêmicas nela existentes. Por meio desse dispositivo se admitiu a contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, com a expressa previsão de que, assim agindo os contratantes, estaria afastada a qualidade de empregado prevista no art. 3º da CLT.
>
> Fato é que a subordinação jurídica passou a estar escondida na fachada da autonomia. O eufemismo a encobriu mediante palavras e expressões que, embora maquiadas, diziam exatamente o mesmo. Em ligar de "ordem", passaram a falar em "orientação"; em vez de "satisfações ao empregador", começaram a referir as "expedições de relatório", em lugar de "cumprimento de horário de trabalho" preferem referendar a "pontualidade profissional". Falsos autônomos – quando isso é o caso – mantêm-se claramente subordinados, mas, para garantir a continuidade de seus serviços, afirmam-se plenamente independentes.[7]

Sob a premissa da modernização, a legislação passou a presumir autonomia em circunstâncias que historicamente os Tribunais brasileiros especializados sempre ponderaram em sentido contrário, ainda que exigindo do trabalhador uma verossimilhança de subordinação.

[7] MARTINEZ, Luciano. "Reforma Trabalhista: entenda o que mudou". Ed. Saraiva. 2.ed. 2018, p. 113-114.

A escola da magistratura trabalhista brasileira sempre seguiu a lógica do princípio da proteção, tendo como vetor a regra do *in dubio pro operário* e o princípio da primazia da realidade. Afinal, se há indícios de dependência do trabalhador em relação ao tomador de serviços, porque presumir autonomia?

Há, porém, outro posicionamento que dificulta a efetiva proteção de trabalhadores em fraudes perpetuadas na contratação de mão de obra subordinada via pejotização, que é o deslocamento da competência para a análise dos contratos de trabalho autônomo para a Justiça Comum, afastando assim a análise das situações concretas pela justiça especializada trabalhista. Assim tem decidido o STF, entendendo que a contratação de autônomos ou a pejotização são práticas legítimas de livre iniciativa, cabendo, *a priori*, à Justiça Comum verificar a validade do contrato.

Tal posicionamento da Suprema Corte, embora contrarie a escola do judiciário trabalhista, causando considerável esvaziamento de sua competência, submete os magistrados especializados a afastarem suas competências, em princípio, para análise desses contratos, em decorrência do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 48 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.961. (STF, 2020)[8]

A tendência é de que esta posição dominante, já indicada no julgamento do tema 1389 pelo Supremo Tribunal Federal, à luz do ARE (Recurso Extraordinário com Agravo) 1532603, cause um predatório impacto na proteção de milhares de trabalhadores, priorizando inicialmente a validade formal dos contratos sobre a primazia da realidade.

Mas enquanto o Brasil, com a Reforma de 2017, flexibiliza e dificulta o reconhecimento do vínculo, a União Europeia caminha na direção oposta, reforçando a presunção de emprego e transferindo o ônus da prova para os empresários.

Aprovada em 23 de outubro de 2024, a Diretiva 2024/2831 inverte a lógica probatória e regula a subordinação algorítmica em plataformas. (União Europeia, 2024)[9]

Através dessa diretiva, a União Europeia pretende melhorar as condições de trabalho em plataformas digitais, estabelecendo regras específicas para as relações laborais mediadas

[8] BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade Nº 48. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2048%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 10 de abr. 2026.

[9] UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho,* de 23 de outubro de 2024. Relativa à melhoria das condições laborais no trabalho em plataformas digitais. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj. Acesso em: 15/03/2026.

por aplicativos, como entregas e transporte, combatendo assim a classificação errónea de trabalhadores como autônomos quando presentes indícios de trabalho subordinado. (União Europeia, 2024)

Dentre outras medidas, a diretiva introduz a presunção legal de existência de contrato de trabalho, quando há indícios de direção ou controle pela plataforma, como fixação de horários, supervisão de desempenho ou definição unilateral de remuneração. Com essas medidas, cabe às plataformas o ônus de prova da ausência de subordinação, e não aos trabalhadores. (União Europeia, 2024)

Vale esclarecer que essa condução da presunção de emprego não é apenas um rumo adotado pela União Europeia, mas internamente este já é o posicionamento comum da ordem jurídica da maioria dos países membros. Em Portugal, há previsão no Código de Trabalho determinando uma ampliação da proteção dos trabalhadores contra a falsa autonomia.

> É certo que tanto a Diretiva, como o artigo 12.º-A do Código do Trabalho português, promovem condições de trabalho mais justas nas plataformas digitais, combatendo o falso trabalho independente e prevenindo a fraude laboral, ao introduzirem uma importante presunção de laboralidade, nos termos da qual se presume a existência de uma relação laboral sempre que se verifiquem indícios de controlo e direção por parte da plataforma - presunção essa que pode ser ilidida, cabendo à plataforma provar que não existe relação de trabalho.[10]

Se a Europa presume emprego quando há controle, por que o Brasil deveria presumir autonomia?

3. DIRETIVA 2024-2831: UM ESPELHO PARA O DIREITO BRASILEIRO

[10] SOUSA, Alexandra S.A. "*Humans-as-a-Service*: as plataformas digitais de microtasking e as fronteiras do Direito do Trabalho". RED – Revista Electrónica de Direito – 2026 – nº 1, Vol. 39. Disponível em: https://cij.up.pt/client/files/0000000001/7-alexandra-sousa_3377.pdf. Acesso em: 21/04/2026.

Certamente, a lógica da Diretiva pode ser transponível para além de plataformas, aplicando-se à pejotização de modo geral.

Vale lembrar que essa mesma lógica historicamente sempre esteve nas posições majoritárias do TST, e do Poder Judiciário trabalhista brasileiro de modo geral. Mas agora o legislador e o STF pretendem mudar essa diretriz, sob o manto do argumento de 'modernização' das relações de trabalho.

No Brasil, a prática de falsa autonomia, interposta na fachada de pejotização, está presente em diversas profissões. Médicos, professores, advogados, jornalistas, cozinheiros, motoristas, enfermeiros, e muitos outros profissionais – todos contratados como pessoa jurídica, mas com subordinação típica de emprego na primazia da realidade.

Porém, ao contrário do que determina a Diretiva 2024-2831 da União Europeia, no Brasil quando o vínculo é negado em juízo pelo empregador, o trabalhador é quem tem o ônus de provar subordinação, pessoalidade, habitualidade e onerosidade. E, como se viu nas linhas anteriores, a Reforma introduzida pela Lei 13.467/2017 dificultou ainda mais esse reconhecimento.

Enquanto na Europa, a tendência é pela presunção legal pró-emprego, em setores de risco elevado de fraude, como as plataformas digitais e as PJs em serviços continuados (não-eventualidade), no Brasil, o autônomo com cláusula de exclusividade e que preste serviços contínuos é autônomo, sem qualquer indício de controle, conforme a letra do artigo 442-B da CLT.

O que se percebe é que claramente a Lei 13.467/2017 enfraqueceu gravemente, para os autônomos, a incidência do princípio da primazia da realidade e do *in dubio pro operario*, pois pela lógica do não retrocesso na proteção dos direitos humanos, a linha tênue reside justamente na aplicação desses princípios, onde se a realidade mostra subordinação, deve-se reconhecer emprego, independentemente da roupagem contratual.

4. CONCLUSÃO:

A Reforma Trabalhista de 2017 e as recentes orientações do STF, ao presumirem autonomia em contratos com indícios claros de subordinação, perpetuam a informalidade e fragilizam a proteção ao trabalhador brasileiro. Essa postura contrasta com a primazia da

realidade historicamente defendida pela Justiça do Trabalho e ignora a tensão constitucional entre livre iniciativa e valorização social do trabalho.

Brasil e Europa segue caminhos opostos. A Diretiva 2024/2831 da União Europeia oferece um espelho valioso, ao inverter o ônus da prova e presumir vínculo empregatício em plataformas digitais quando há controle algorítmico ou direção. Essa abordagem, já adotada em países como Portugal, combate efetivamente a fraude laboral e equilibra modernização com dignidade humana, podendo ser transposta para casos de pejotização no Brasil.

Diante disso, urge ao legislador brasileiro rever o artigo 442-B da CLT, instituindo presunção reversível de emprego para autônomos com subordinação material, pessoalidade e habitualidade.

O Judiciário, por sua vez, deve reinterpretar a autonomia da vontade à luz do artigo 170 da CF/1988, priorizando a realidade fática sobre formalismos. Tais medidas reduziriam a informalidade, fomentariam direitos fundamentais e promoveriam uma modernização real e harmoniosa das relações laborais.

O Poder Judiciário e o Legislador não podem converter-se em produtores de insegurança jurídica. A atual posição do Supremo Tribunal Federal e a Reforma Trabalhista vão na contramão não só da União Europeia, como também da própria Justiça do Trabalho brasileira, que historicamente sempre aplicou entendimento semelhante ao da Diretiva 2024/2831.

Se a Europa presume emprego quando há controle, por que o Brasil deveria presumir autonomia? A adoção de uma presunção reversível de vinculo para 'autônomos' com subordinação, inspirada na Diretiva 2024/2831, pode ser o caminho para reduzir informalidade, combater fraudes e garantir direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade Nº 48. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2048%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 10 de abr. 2026.

CASSAR, Vólia B. "Direito do Trabalho". Ed. Método. 15.ed. 2017.

GRAU, Eros R. "A Ordem Econômica na Constituição de 1988". Ed Malheiros. 14.ed. 2010.

MARTINEZ, Luciano. "Reforma Trabalhista: entenda o que mudou". Ed. Saraiva. 2.ed. 2018.

RIO GRANDE DO SUL-BR, Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário 0021209-17.2023.5.04.0411. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/7/BC21AF923679DE_TRT-4reconhecevinculodeemprego.pdf. Acesso em 10 de abr. 2026.

SOUSA, Alexandra S.A. "*Humans-as-a-Service*: as plataformas digitais de microtasking e as fronteiras do Direito do Trabalho". RED – Revista Electrónica de Direito – 2026 – nº 1, Vol. 39. Disponível em: https://cij.up.pt/client/files/0000000001/7-alexandra-sousa_3377.pdf. Acesso em: 21/04/2026.

TAVARES. André Ramos. "Direito Constitucional Econômico". 2.ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho,* de 23 de outubro de 2024. Relativa à melhoria das condições laborais no trabalho em plataformas digitais. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj. Acesso em: 15/03/2026.

O DANO AO PROJETO DE VIDA: ENTRE O SEU RECONHECIMENTO E A APLICAÇÃO DE MEDIDAS REPARATÓRIAS AUTÔNOMAS

Damage to life projects: between its recognition and the application of autonomous reparative measures

Tatiana Cardoso Squeff[1]

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Clara Moura Horn[2]

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Rafaela Hahn Marchioro[3]

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

DOI: https://doi.org/10.62140/TSCHRM655667842

Sumário: 1. A Construção Jurisprudencial do "Projeto de Vida"; 2. Das diversas categorizações do dano ao projeto de vida; 3. Divergência do colegiado quanto à natureza: dano ou direito?; 4. Conclusões

Resumo: Este artigo almeja verificar de que maneira a divergência da interpretação sobre o 'projeto de vida', enquanto mero dano ou como direito passível de reparação autônoma perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte), pode influenciar na reparação integral adotada por esse tribunal em relação a casos atinentes a danos socioambientais e climáticos. Nesse sentido, a tese do 'projeto de vida', inicialmente, apenas reconheceu que esse direito contempla a realização integral da pessoa afetada, considerando a possibilidade do dano. Posteriormente, a jurisprudência interamericana debateu a ocorrência de sua violação não só enquanto um dano, mas, ainda, oferecendo-lhe uma reparação autônoma. Hodiernamente, uma parcela minoritária do colegiado da Corte

[1] Professora de Direito Internacional da Faculdade de Direito da UFRGS. Doutora em Direito Internacional pela mesma universidade. Professora do PPGRI da UFSM e do PPGBIOCOMB da UFU. Coordenadora do DHDH.UFRGS/CNPq e do DiCri/CNPq. Expert brasileira para a HCCH e perita para a Corte IDH. E-mail: tatiana.squeff@ufrgs.br. ORCId: http://orcid.org/0000-0001-9912-9047

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Grupo de Extensão, Pesquisa e Simulações em Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRGS – DIDH.UFRGS/CNPq. Bolsista PTDI 5 FAPERGS pelo Observatório das Consequências Jurídicas das Enchentes. Pesquisadora de Iniciação Científica Voluntária do Núcleo de Estudos de Gênero, Violência e Sexualidades da UFRGS. Email: clarahorn03@gmail.com. ORCId: https://orcid.org/0009-0001-7279-081X

[3] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Pesquisadora do Grupo de Extensão, Pesquisa e Simulações em Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRGS – DIDH.UFRGS/CNPq. Pesquisadora bolsista do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo na América Latina (CNPq/UFRGS). Email: rafamarchioro@gmail.com. ORCId: https://orcid.org/0009-0000-2937-707X

vem construindo uma nova interpretação jurídica para o 'projeto de vida', sustentando a existência de um "direito autônomo ao projeto de vida" protegido pela CADH. Assim, questiona-se qual o atual entendimento da Corte sobre o tema, particularmente, se já está consolidado o entendimento deste direito ser considerado autônomo, isto é, para além de uma medida reparatória. Desta feita, o objetivo é compreender a evolução da tese sobre o 'projeto de vida' nas sentenças da Corte IDH e como ela previu a possibilidade de (repar)ação do Estado que não evita a sua violação – se de modo autônomo ou não. A metodologia consiste em uma abordagem dedutiva, incluindo análise descritiva e exploratória de casos contenciosos e opiniões consultivas, a fim de verificar a evolução jurisprudencial da compreensão do dano do projeto de vida ser passível de gerar reparações autônomas às vítimas. Emprega-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com análise direta das decisões da Corte por meio do método descritivo e explicativo, bem como o exame de doutrina acadêmica especializada. As principais conclusões apontam que já se reconhece o dano ao projeto de vida e que se outorga às vítimas dessa violação medidas reparatórias autônomas notadamente em casos de discriminação e de justiça de transição, o que permite dizer que é possível que essa abordagem seja expandida para outras áreas futuramente, sobretudo, considerando a evolução observada.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Projeto de Vida; Reparação Autônoma.

Abstract: This article aims to examine how diverging interpretations of the 'life project' — whether as a mere head of damage or as a right subject to autonomous reparation before the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR or the Court) — may influence the comprehensive reparation adopted by this tribunal in cases involving socio-environmental and climate damage. In this regard, the 'life project' doctrine initially only recognized that this right encompasses the full self-realization of the affected individual, considering the possibility of damage. Subsequently, Inter-American jurisprudence debated the occurrence of its violation not only as a form of damage but also by granting it autonomous reparation. Currently, a minority faction of the Court's bench has been constructing a new legal interpretation for the 'life project', arguing for the existence of an "autonomous right to the life project" protected by the American Convention on Human Rights. Thus, the question arises as to the Court's current understanding of the subject, particularly whether the understanding of this right as autonomous, that is, beyond a reparative measure, is already consolidated. Therefore, the objective is to understand the evolution of the thesis on the 'life project' in the judgments of the Inter-American Court of Human Rights and how it foresaw the possibility of (re)paration by the State that does not prevent its violation – whether autonomously or not. The methodology consists of a deductive approach, including descriptive and exploratory analysis of contentious cases and advisory opinions, in order to verify the jurisprudential evolution of the understanding of the damage to the life project as being capable of generating autonomous reparations for victims. The bibliographic and documentary research technique is employed, with direct analysis of the Court's decisions through the descriptive and explanatory method, as well as the examination of specialized academic doctrine. The main conclusions indicate that damage to life projects is already recognized and that victims of this violation are granted autonomous reparative measures, particularly in cases of discrimination and transitional justice. This suggests that this approach could be expanded to other areas in the future, especially considering the observed progress.

Keywords: International Human Rights Law; Inter-American Court of Human Rights; Life Project; Autonomous Reparation.

1. A Construção Jurisprudencial do "Projeto de Vida"

O conceito jurisprudencial do "projeto de vida" vem sendo observado, referenciado e discutido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte) desde o fim do século XX. Tratado primeiramente através do caso Loayza Tamayo vs Peru, a Corte IDH, inicialmente, concebeu o dano ao "projeto de vida" passível de reconhecimento quando violações ocorridas à vítima atravessassem suas realizações pessoais integrais. Nesse sentido, através da evolução jurisprudencial na primeira década do século XXI, a Corte declarou o dano ao projeto de vida enquanto um prejuízo passível de reparação. Todavia, muito embora tenha havido uma progressão na jurisprudência, durante os primeiros casos tratados pela Corte, o projeto de vida – e o dano provocado por ele – eram observados tão-somente como um conceito vinculado a uma violação ocorrida a um direito já positivado na CADH – e não enquanto direito autônomo. É o que se discorre abaixo.

1.1 Conceito e Gênese do "Projeto de Vida" na Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH é o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), correspondente a um dos três tribunais regionais de direitos humanos existentes, que dispõe, como objetivo principal, a aplicação e a interpretação da Convenção Americana, exercendo funções contenciosas, consultivas e de ditar medidas provisórias[4] (Corte IDH, 2026). Nesse sentido, em sua vasta jurisprudência, a Corte debruçou-se acerca de inúmeros temas – dentre eles, sobre o "projeto de vida".

A temática do Projeto de Vida aparece, pela primeira vez, na jurisprudência interamericana, no ano de 1998, através do caso Loayza Tamayo vs Peru. O caso tratava acerca da prisão arbitrária, tortura julgamento irregular e dupla persecução penal sofrida por Maria Elena Loayza Tamayo, professora universitária, acusada de modo injusto por terrorismo pelo Estado peruano. A Corte IDH reconheceu a violação cometida pelo Peru quanto aos direitos de liberdade, integridade, garantias e proteção judicial à senhora Loayza

[4] Corte IDH. ¿Qué es la Corte IDH?, 2006.

Tamayo[5]. Nessa perspectiva, a Corte apresenta, em sua sentença, uma autonomia conceitual – e o surgimento do precedente – sobre o "projeto de vida", afirmando que as circunstâncias passadas e as violações de direitos sofridas pela vítima causaram "dano" à perspectiva própria de auto-realização de modo pleno.

Dessa forma, ao reconhecer a tese, a Corte concebeu esse tema como um elemento inerente ao ser humano, sendo que esse direito contempla a realização pessoal integral de quem é afetado, que permite determinar certas expectativas e atingi-las. Nesse sentido, em caso de limitações impostas, capazes de alterar o curso e modificar seus planos e projetos, haverá esse "dano" ao projeto de vida – ou seja, a Corte passa a reconhecer não só o que se foi perdido, mas, também, o que se foi interrompido. Ademais, como a própria Corte indicou na sentença proferida, o conceito é distinto de um "dano emergente" ou de um "lucro cessante", mas sim "atende à realização integral da pessoa afetada, considerando sua vocação, aptidões, circunstâncias, potencialidades e aspirações, que lhe permitem fixar razoavelmente determinadas expectativas e aceder a elas"[6].

Ocorre que, apesar da admissão e reconhecimento da existência de um dano ao projeto de vida, o dano ocorrido em si não foi objeto de indenização pela Corte. A sentença expôs que, a evolução jurisprudencial do Tribunal não era capaz de quantificar a reparação, traduzindo esse reconhecimento, afirmando que o acesso da senhora Loayza Tamayo ao Sistema Interamericano e a emissão da própria sentença já implicariam em um "princípio de satisfação"[7].

Nessa perspectiva, cabe ressaltar que, pelo entendimento da Corte durante esse primeiro momento de reconhecimento do dano, este último tinha de estar vinculado à violação de outros direitos. Nesse sentido, a determinação de um dano causado ao projeto de vida da senhora Loayza Tamayo, por exemplo, derivou do reconhecimento ante à violação dos direitos de liberdade pessoal (art. 7º da CADH), integridade pessoal (art. 5º da CADH), garantias judiciais (art. 8º da CADH) e proteção judicial (art. 25 da CADH). Dessa forma, o projeto de vida – e seu respectivo dano – apesar de ser um conceito autônomo, não representava uma possível violação *per se*, mas sim, deveria estar associado à outra violação ocorrida no caso, como uma 'consequência' do 'direito principal' violado.

---

[5] FREITAS, Felipe Simor de; SQUEFF, Tatiana A. F. R. Cardoso. A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 185-186.
[6] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, nº 42, para. 147, tradução nossa. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf.
[7] *Ibid*, para. 153.

1.2 O "Projeto de Vida": do Dano à Reparação

A temática do Projeto de Vida seguiu como pauta em demais casos observados pela Corte, sendo mencionado nas sentenças publicadas. Nesse sentido, sequencialmente após o caso inaugural de Loayza Tamayo, devem ser analisados os casos Cantoral Benavides vs Peru, do ano 2000 e Mendoza *et al.* vs. Argentina, julgado em 2013. Em ambos os casos, diversamente do que ocorrido no primeiro momento em que a Corte se debruçou acerca do dano ao projeto de vida, houve reparações devidas em razão desse dano.

Nessa perspectiva, o caso Cantoral Benavides faz referência às violações de direitos humanos praticadas contra o estudante Luis Alberto Cantoral Benavides pelo Estado peruano através de prisão arbitrária, tortura e falta de garantias judiciais à vítima. Nesse caso, a Corte reconheceu a responsabilidade estatal pela arbitrariedade na privação de liberdade e pela prática de tortura contra a vítima, bem como pelos sofrimentos físicos e psíquicos sofridos pelo senhor Cantoral Benavides. Além disso, a Corte reconheceu a "destruição" do projeto de vida da vítima, uma vez que os atos cometidos contra ele "impediram a realização da vocação, aspirações e potencialidades da vítima", destacando a formação e o trabalho como profissional da vítima[8] (Corte IDH, 2001, p. 23-24). Em razão disso, a Corte determinou a concessão pelo Estado peruano à vítima – em sentido de reparação – uma bolsa de estudos de ensino superior "em um centro de reconhecida qualidade acadêmica escolhido em comum acordo entre a vítima e o Estado"[9]. Portanto, muito embora seguisse reconhecendo o projeto de vida – e seu dano – como algo vinculado a uma violação dada como 'concreta', a Corte apresentou uma evolução jurisprudencial, passando a reconhecer esse dano como algo passível de reparação.

De modo análogo ocorreu no Caso Mendoza *et al.* vs. Argentina, julgado em 2013. Neste ocorrido, a Corte condenou o Estado da Argentina pela aplicação da pena de prisão perpétua para cinco jovens menores de 18 anos, responsabilizando o Estado pela violação dos direitos à liberdade pessoal, integridade pessoal, garantias judiciais e direitos da criança. De modo reiterado, a Corte considerou a relação entre o projeto de vida e a realização pessoal, "considerando vocações, habilidades, potenciais e aspirações que os permite

[8] Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C, nº 88, p. 23-24. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883977235.
[9] *Ibid*, p. 30.

estabelecer determinadas expectativas e alcançá-las"[10]. Dessa forma, o Tribunal entendeu que a violação de direitos em razão da aplicação de pena perpétua aos menores "anulou as suas possibilidades de formar um projeto de vida em um estágio crucial de suas educações e seus desenvolvimentos pessoais"[11]. Assim, vinculando novamente o dano do projeto de vida à uma violação 'concreta', a Corte determinou em sentença, como reparação, a determinação de que o Estado providenciasse treinamento educacional ou formal, incluindo educação universitária através do sistema prisional ou instituições públicas, devendo providenciar bolsas de estudo e suporte financeiro para seus estudos[12].

2. Das diversas categorizações do dano ao projeto de vida

O dano ao projeto de vida, sem dúvidas, representa uma das construções mais singulares do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Se o dano ao projeto de vida, enquanto reparação, já se mostrava uma evolução importante, sobretudo por focar na frustração da autodeterminação da pessoa, isto é, na impossibilidade de o indivíduo conduzir sua existência segundo as escolhas, expectativas e vocações que ele próprio elegeu como seu destino pessoal; a sua visão enquanto direito autônomo mostra-se igualmente inovadora.

Para analisar o dano ao projeto de vida sob a ótica de um direito autônomo, porém é preciso deslocar o eixo da discussão do binômio responsabilidade/reparação para a própria teoria dos direitos humanos, atrelado à ontologia do ser. Isso porque, nesse caso, o projeto de vida deixa de ser apenas o objeto da lesão para se tornar um "direito em si mesmo", vinculado ao livre desenvolvimento da personalidade. Trata-se da "escolher de ser", a qual pode ser limitada pela conduta estatal ou pela sua omissão. E isso tem sido desenvolvido em casos contenciosos e consultivos recentes, como se analisa abaixo.

2.1. Análise dos casos contenciosos recentes

Ao compilar a jurisprudência da Corte IDH relativa ao projeto de vida são identificáveis padrões quanto à temática e à dimensão do seu dano. A base de sentenças ora

[10] Corte IDH. Caso Mendoza y otros vs Argentina. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C, nº 260, para. 314. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883975378.
[11] *Ibid*, para. 316.
[12] *Ibid.*

analisada consiste na combinação do conhecimento prévio das autoras aos casos citados por juízes da Corte IDH nos votos apartados dissecados na seção 3.1 do presente artigo, os quais são interpretados como fonte doutrinária à luz do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Ainda que nem sempre de forma expressa, como nos casos em que se menciona o truncamento de um futuro planejado[13], ou nem sempre reconhecido o dano, por exemplo na ausência de nexo causal ou de demonstração da sua irreparabilidade[14], o conjunto de decisões analisado abarca todas as alusões ao instituto do projeto de vida.

Foram encontradas 38 sentenças, proferidas entre 1998 e 2025. Ao longo de quase três décadas desde o primeiro reconhecimento dessa afetação, observa-se uma progressiva consolidação do instituto "projeto de vida": entre 1998-2008, registraram-se 8 casos (21%); entre 2008-2018, 13 (34%); e, entre 2018-2025, 17 (45%). Esse crescimento quantitativo reflete a crescente relevância do "projeto de vida" nas discussões jurídicas de Corte, e sugere, igualmente, que a expansão do seu reconhecimento tem impulsionado a controvérsia doutrinária acerca de sua natureza jurídica, em especial, quanto à sua configuração como direito autônomo, como se verá a seguir.

O avanço numérico é acompanhado por uma transição paradigmática na tipologia das violações: inicialmente focado em graves ofensas à integridade física, o instituto evoluiu para abranger identidades pessoais, trajetórias profissionais e, contemporaneamente, vulnerabilidades estruturais. A análise quantitativa da amostra revela que a violência estatal direta permanece como o núcleo histórico dominante, sendo o desaparecimento forçado o tema central em 31,6% dos casos (12 ocorrências), frequentemente associado ao legado da justiça de transição e ainda abordado em sentenças do recorte temporal mais recente. Quando somados aos casos de tortura e prisão arbitrária, esse eixo de violações clássicas perfaz aproximadamente 36,8% da jurisprudência analisada (14 casos). O cerceamento ao desenvolvimento profissional e político constitui outra categoria relevante, presente em 15,8% das decisões (6 casos), evidenciando a proteção do tribunal contra perseguições institucionais e discriminações em carreiras públicas.

---

[13] Corte IDH. Caso Comunidade Moiwana vs. Suriname. Sentença de 15 de junho de 2005. Serie C No 124. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883974778/; Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C No 125. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883974647.

[14] Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974230; Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No 261. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974956.

Mais recentemente, observa-se uma inflexão em direção a novas fronteiras de proteção. A discriminação estrutural por raça e pobreza — embora represente 5,3% da amostra total (três casos recentes contra o Brasil[15]) — sinaliza uma mudança qualitativa para a dimensão coletiva do dano, associada a condições estruturais que limitam por si só o desenvolvimento de projetos de vida. Paralelamente, os danos socioambientais, territoriais e climáticos, que afetam especialmente comunidades tradicionais e o entorno ecológico necessário à vida, emergem como nova fronteira tipológica, exemplificada no caso La Oroya vs Peru. Nesse contexto, a contaminação ambiental passa a ser compreendida como fator que compromete as condições materiais necessárias à realização de projetos de vida. Essa diversificação reforça o dissenso no colegiado quanto à necessidade de emancipar o projeto de vida como um direito humano autônomo, transcendendo sua função meramente reparatória.

2.2. Análise nas Opiniões Consultivas recentes

No âmbito das Opiniões Consultivas (OCs), a Corte IDH também tem debatido o direito ao projeto de vida. Em que pese não se trate de casos em que se tenham vítimas concretas, a interrupção das aspirações de autorrealização dos indivíduos é trazida como uma potencial violação. Exemplo disso são as questões atinentes ao meio ambiente e às mudanças climáticas, expressos nas OCs 23/17 e 32/25, assim como o direito ao cuidado, debatido na OC-31/25.

No que tange às OCs relativas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, é visível a crescente atenção que a Corte IDH tem dado ao debate sobre o projeto de vida. Em 2017, no âmbito da OC-23, por exemplo, houve apenas uma menção direta ao tema, muito embora possa-se afirmar que, em outras passagens, o referido direito também fora aventado. Já na OC-32 de 2025, a Corte não citou diretamente o projeto de vida, mas discutiu extensivamente os impactos que a corrente situação de emergência climática, se não combatida, podem gerar para a escolha da própria trajetória de vida. Por outro lado, na OC-31/25 a Corte cita 14 vezes o projeto de vida.

[15] Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Sentença de 7 de outubro de 2024. Serie C No. 539. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1056080770; Corte IDH. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Sentença de 21 de novembro de 2024. Serie C No. 548. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1067534926; Corte IDH. Caso Cley Mendes e outros vs. Brasil. Sentença 25 de novembro de 2025. Serie C No. 578. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1099209858.

Na OC-23/17, a Corte, ao considerar o meio ambiente enquanto um direito de propriedade coletiva e cuja importância mostra-se essencial para a sobrevivência, desenvolvimento e continuidade do estilo de vida daqueles que se relacionam diretamente com o território, como os povos indígenas e tribais, teceu que a sua proteção é fundamental. Explicitamente, apontou que os Estados devem adotar medidas positivas destinadas a garantir a proteção do meio ambiente na medida em que este é parte central para o seu "acesso a uma vida digna – o que inclui a proteção da estreita relação que mantêm com a terra – e ao seu projeto de vida, tanto na sua dimensão individual como coletiva".[16]

Ou seja, a menção que se tem ao projeto de vida de modo explícito na OC-23/17 não é enquanto uma reparação a ser devida pelo Estado quando da sua potencial violação, mas sim como um direito autônomo que deve ser resguardado concomitantemente ao direito ao meio ambiente, cuja proteção deriva do art. 26 da CADH, em virtude da relação identitária, cultural e espiritual que as comunidades indígenas detêm com a terra e com os recursos ali encontrados, os quais mostram-se essenciais para a sua autorrealização.

Para além disso, quanto às pessoas ocidentalizadas, a Corte menciona que a degradação ambiental pode lhes causar danos irreparáveis, ressaltando que o direito a um meio ambiente sadio constitui uma base fundamental para o exercício de outros direitos, o que inclui a capacidade de planejar e executar a própria existência para o presente e o futuro.[17] Ademais, noutra passagem, a Corte afirma que o direito à vida não deve ser entendido apenas como o direito de não ser morto, mas como o direito de ter acesso às condições que garantam uma existência digna, de modo que o dano ambiental deve ser evitado, pois ele pode causar uma ruptura potencialmente drástica e/ou irreversível nas expectativas de futuro do indivíduo[18], como ocorreu em Brumadinho e Mariana, por exemplo. Em ambos os casos, indiretamente, entendemos, que a Corte versa sobre o projeto de vida desde a perspectiva individual e a forma em que ele pode ser afetado pelo dano/degradação ambiental.

Há, ainda, outros exemplos trazidos pela Corte em que ela tece indiretamente sobre o projeto de vida – agora, desde a perspectiva coletiva. Ao discutir os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), a Corte determina que estes devem obrigatoriamente incluir o 'impacto social', pois, segundo a sua interpretação, qualquer projeto deve avaliar como a alteração

[16] Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017 – Meio Ambiente e Direitos Humanos. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883977285. para. 48.
[17] *Ibid,* para 59.
[18] *Ibid,* para 110.

ambiental impactará a vida e o futuro das comunidades afetadas, protegendo assim o seu projeto de vida comum.[19] Além disso, a Corte argumenta que o direito à participação também se mostra relevante em relação ao projeto de vida coletivo. Para ela, o acesso à informação e a participação pública são ferramentas para que as coletividades (indígenas e ocidentais) protejam seu entorno, garantindo que o seu 'projeto de vida coletivo' não seja decidido unilateralmente por agentes externos.[20]

Já na OC 32/25 a Corte IDH não cita projeto de vida de maneira direta/explícita. Outrossim, é inegável, do parecer, que o descumprimento de obrigações estatais frente à emergência climática pode causar uma lesão direta que impede a pessoa de alcançar seus objetivos vocacionais e metas pessoais.[21] Afinal, "dos impactos da mudança do clima decorre [a] insuficiência no atendimento de direitos como saúde, trabalho e seguridade social, educação, habitação, cultura, água, alimentação e, certamente, meio ambiente saudável"[22] – direitos esses que, se violados, restringem o plano de existência que cada indivíduo traça para si individual (vida privada) e coletivamente (vida familiar e social)[23]. Além disso, a Corte reiterou que, no contexto de comunidades indígenas, em que a identidade está ligada ao território, a degradação ambiental pode causar uma ruptura drástica que tem o potencial de anular o projeto de vida coletivo.[24]

Assim sendo, o que se percebe é que a Corte tangencia o tema do projeto de vida como direito autônomo, i.e. que tem o potencial de ser violado, nesta OC, em que pese de maneira indireta. Apesar disso, ela reitera no parecer, de maneira geral, que a obrigação de preservar o ecossistema contra eventuais danos socioambientais e climáticos é uma pré-condição para que os indivíduos possam exercer o seu direito de escolher e realizar seu próprio destino. Vale dizer, a menção indireta nesse parecer ao projeto de vida não se mostra um retrocesso, visto que, para além da fundamentação externada acima, no mesmo ano, no âmbito da OC-31/25, a Corte cita 14 vezes o termo 'projeto de vida', demonstrando o seu entendimento – ao menos em sede consultiva – que existe um direito autônomo ao projeto de vida.

---

[19] *Ibid,* para. 164
[20] *Ibid,* para. 226.
[21] Corte IDH. Opinião Consultiva OC-32/25 de 29 de maio de 2025 - emergência climática e direitos humanos. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967.
[22] para. 242.
[23] paras. 290-292.
[24] para. 306

Essencialmente, nesse parecer, a Corte reconheceu que o direito ao cuidado compreende um tripé que envolve o direito de receber cuidado (i.e., o direito de ser cuidado em condições de dignidade), o direito de cuidar (i.e., a possibilidade de optar por cuidar, especialmente no âmbito familiar, de outrem sem discriminação e com proteção social) e o direito ao autocuidado (i.e., o direito de ter condições socioeconômicas para a sua própria saúde física e mental). Em todas essas vertentes, o cuidado está intrinsecamente ligado ao projeto de vida. Afinal, "todas as pessoas necessitam de ações individuais para garantir seu bem-estar e, em diversas etapas de suas vidas, dependem do apoio de outras pessoas para subsistir, viver com dignidade e desenvolver seu projeto de vida de forma autônoma"[25], "particularmente em contextos de vulnerabilidade física, psicológica ou social"[26].

Nesse sentido, o cuidado é imperioso tanto para o exercício/gozo de uma função individual como também de uma função social na medida em que "ele constitui uma condição necessária para a realização das atividades humanas [atuais e futuras]"[27], expressando-se, "conforme o caso, em suas expectativas e opções de desenvolvimento pessoal, familiar e profissional, levando em consideração suas circunstâncias, seu potencial, suas aspirações, suas aptidões e sua vocação, que dão sentido à sua própria existência"[28]. Deste modo, o cuidado, em todas as suas versões, permite que as pessoas tenham as "condições que garantam seu bem-estar integral e lhe permitam desenvolver livremente seu projeto de vida, de acordo com suas capacidades e etapa de vida".[29]

Com isso, entendemos que a Corte, nesta OC, atrelou a realização do projeto de vida – enquanto direito autônomo – ao cuidado, posto que aquele pode restar debilitado ou circunscrito caso quaisquer uma das esferas deste sejam limitadas. No parecer, a Corte argumentou que, sem o acesso a cuidados adequados (seja dá-los, recebê-los ou ter apoio para provê-los sem sobrecarga), a pessoa vê suas opções de vida drasticamente reduzidas. Mas isso não significa que este seja um condicionante do projeto de vida: enquanto este é o substantivo (i.e. autônomo), o cuidado é o seu adjetivo – uma de suas diversas roupagens, demonstrando um entendimento recente bastante retilíneo do tribunal quanto a esse direito em debates sem vítimas concretas, em que pese, por vezes, não exteriorizado explicitamente.

---

[25] Corte IDH. Opinião Consultiva OC-31/25 de 12 de junho de 2025 - o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e a sua inter-relação com outros direitos. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1088056961. Para 49.
[26] *Ibid,* para. 108.
[27] *Ibid*, para. 49.
[28] *Ibid,* para. 107.
[29] *Ibid,* para. 113.

3. Divergência do colegiado quanto à natureza: dano ou direito?

Ao instituir categorias jurídicas por via jurisprudencial, a Corte IDH cria igualmente a si própria o dever de delimitar sua natureza. Conforme já delineado, o conceito de projeto de vida e as consequências da sua materialização decorrem de um esforço argumentativo em constante evolução. Tratando-se de uma inovação jurídica, permanecem abertos os contornos desse instituto enquanto ferramenta de efetivação dos direitos humanos.

A leitura da Convenção Americana como um "instrumento vivo", dá margem para debater a criação de novos direitos humanos. A ampliação do rol de direitos humanos autônomos sem previsão expressa na CADH ganhou destaque tanto no âmbito contencioso quanto consultivo da Corte IDH. Nesse sentido, pode-se falar no direito ao meio ambiente equilibrado (OC-23/17), à adaptação climática (OC-32/25), o direito à água (caso Lhaka Honhat vs Argentina de 2020), o direito de defender direitos (caso Cajar vs Colombia, 2025), o direito ao cuidado (OC-31/25), direito à verdade (caso Gomes Lund vs Brasil, 2010), o direito à democracia (em debate no âmbito da OC-33/25). Para os juízes que defendem a força criativa do tribunal, a distinção quanto à natureza jurídica — se dano ou direito — está longe de ser um mero formalismo jurídico[30], cumprindo o papel de amalgamar as armaduras que evitam mais violações de direitos humanos e o endurecimento das reparações demandadas.

Desde 2024, um movimento minoritário do colegiado vem reivindicando a necessidade de uma nova interpretação jurídica para o "projeto de vida", visando emancipá-lo enquanto direito humano autônomo. Esta seção, portanto, busca cotejar os votos (apartados, dissidentes e fundamentados) de sentenças recentes em que se explora a natureza jurídica deste instituto sob diferentes perspectivas. A partir disso, aprofundar as nebulosas consequências do reconhecimento de direitos humanos autônomos, pouco trabalhadas nas manifestações dos magistrados.

3.1. A emergência de um dissenso estruturado no colegiado

[30] Corte IDH. Caso Pérez Lucas e outros vs. Guatemala. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C No. 536. Voto concurrente dos Juízes Rodrigo Mudrovitsch, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Ricardo C. Pérez Manrique, §52, Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1049684929.

A análise de votos e sentenças dos casos Pérez Lucas e outros vs Guatemala, Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs Brasil e Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil permite verificar a evolução rápida da manifestação de um entendimento isolado para a construção de um dissenso fundamentado dentro da Corte IDH no que tange à natureza jurídica do projeto de vida.

O caso Pérez Lucas e outros vs Guatemala, julgado em setembro de 2024, foi o primeiro caso em que se propõe a reformulação do instituto ao tratar da prática de desaparecimentos forçados no âmbito do conflito armado interno guatemalteco. Reconhecido o truncamento do projeto de vida dos familiares das 4 vítimas em um cenário de violação do direito à verdade permeado por autoritarismos, em voto concorrente, os juízes Manrique e Mac-Gregor defendem pela primeira vez a existência de um direito autônomo ao projeto de vida. Nesse sentido, esboçam (i) a origem do direito na Corte, em outros tribunais e no direito interno de países membros da OEA[31]; (ii) fundamentação doutrinária, com base na relação triádica entre titular, núcleo essencial e destinatário de Robert Alexy[32]; (iii) a necessidade de prever garantias e reparações próprias. A partir de explicações embrionárias, os juízes afirmam a autonomia do direito ao projeto de vida com fundamento convencional múltiplo nos arts. 4, 5, 7 e 11 da CADH, mas que caracteriza uma única violação.

No mês seguinte, em outubro do mesmo ano, o debate dividiu opiniões e se aprofundou. De uma manifestação isolada de dois magistrados no julgamento anterior, o caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs Brasil contou com 6 (seis) votos sobre o tema da autonomia do projeto de vida — seja para defendê-la, seja para criticá-la.

A inexistência de caráter autônomo foi defendida por Nancy Hernández López, Sierra Porto e Patricia Goldberg, os quais sustentaram, com base no princípio da segurança jurídica[33], que a linha jurisprudencial seguida pela Corte IDH vincula o dano ao projeto de vida a um caráter reparador e compensatório. Para estes, o fato de que os danos sejam

---

[31] Nesse sentido, os juízes mencionam projeto de vida no direito interno (como no Código Civil da Argentina, na Corte Constitucional da Colômbia, no Tribunal Constitucional do Peru, na Suprema Corte do México e na Corte Constitucional do Equador), bem como a referência à jurisprudência da Corte IDH pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) no caso The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo ("Lubanga case").

[32] Cfr. Alexy, R. Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1993, Garzón Valdés, E. (trad.), pp. 186-187; Fernández Sessarego, C. (2008) ¿Es posible proteger jurídicamente el "Proyecto de Vida"? Foro Jurídico (08), 48-60, p. 52.

[33] Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Sentença de 7 de outubro de 2024. Serie C No. 539. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, §10. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1056080770;

considerados nas medidas de reparação, servindo como "parâmetro para medir a dimensão do dano infligido", não implica que o "projeto de vida" deva ser entendido como um direito autônomo.[34] O voto de Verónica Gomez, por sua vez, não adentra o debate, apenas refere a uma possível diferença entre o projeto de vida como mero prejuízo em termos de dano imaterial e o sentido autônomo desse projeto de vida como um conjunto de direitos violados em consequencai da discriminação racial.

Dessa vez em votos individuais, Mac-Gregor e Manrique reforçam fundamentos do caso Pérez Lucas vs. Guatemala (2024). Enquanto Mac-Gregor é mais conciso, agregando apenas para distinguir o projeto de vida de lucro cessante dentro das categorias de danos materiais, Manrique acrescenta ao debate ao referir as diretrizes de interpretação evolutiva, sujeitando os direitos humanos "ao devir histórico" (§8 do voto) e de abertura interpretativa do artigo 29 da CADH para sustentar a existência de novos direitos, bem como por meio de uma seção própria a desenvolver as "consequências da autonomia", como garantias e medidas de reparação próprias.

Passado outro mês, o Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (21/11/2024), ao abordar a violação do projeto de vida em sua dimensão coletiva em face da discriminação estrutural, também foi marcado pelo debate e por uma sentença de redação confusa, que inclui elementos de divergência sem, de fato, se posicionar ao lado de uma inovação jurídica. Nos votos, enquanto os juízes Antônio Serra e Patrícia Goldberg reiteraram a falta de caráter autônomo das referidas violações à luz da segurança jurídica, alegando ser mais adequado manter o entendimento de violações "reconhecidas pela Corte desde tempos remotos", os magistrados favoráveis Manrique e Mac-Gregor, em contrapartida, retomam a argumentação previamente exposta e as implicações da autonomia desse direito.

3.2. Entre o dano e o direito

Sob a perspectiva tradicional, o projeto de vida tem sido compreendido como dano, isto é, como prejuízo concreto sofrido pelas vítimas em decorrência da violação de direitos protegidos pela Convenção Americana. Nessa acepção, sua função é eminentemente

[34] Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Sentença de 7 de outubro de 2024. Serie C No. 539. Voto favorável, dissidente e parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg, §29. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1056080770;

reparatória, servindo como parâmetro para mensurar a extensão do dano imaterial e orientar a fixação de medidas compensatórias. A Corte já indicou, nesse sentido, a necessidade de considerar como pressupostos da análise do caso concreto (i) os direitos violados que impediram o resultado previsto e esperado, (ii) a análise da perda ou do grave prejuízo às oportunidades de desenvolvimento pessoal; e (iii) a determinação de um resultado irreparável ou de difícil reparação, conforme estabelecido no caso *Loayza Tamauyo vs Peru*.[35]

Essa abordagem, contudo, insere-se em um modelo de funcionamento que privilegia a reparação individualizada, frequentemente associado a uma lógica liberal-burguesa de responsabilização, centrada na compensação de prejuízos específicos. Nesse quadro, evidenciam-se dificuldades na implementação de medidas que ultrapassem a dimensão individual e alcancem transformações estruturais ou coletivas, especialmente em contextos de violações sistêmicas.

Em contraste, a compreensão do projeto de vida como direito humano autônomo, conforme sustentado nos votos de Manrique e Mac-Gregor, desloca o enfoque da reparação para a proteção normativa e a prevenção de violações. Nessa perspectiva, o direito ao projeto de vida implica: (i) sua incidência no controle de convencionalidade e a consequente necessidade de adequação do direito interno; (ii) sua articulação com o princípio da não discriminação, incluindo dimensões de discriminação indireta e o dever de adoção de medidas positivas em favor de grupos vulneráveis; e (iii) seu caráter exigível, apto a ensejar a responsabilização internacional do Estado pela ausência de condições adequadas ao seu desenvolvimento.[36]

Nota-se, ademais, a migração da análise do projeto de vida para a seção de "mérito" das sentenças mais recentes, não mais alocada no capítulo de reparações para fins de dimensionamento do dano imaterial como antes feito. Exemplos dessa alteração são os supramencionados casos Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs Brasil e Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil — nessas sentenças, a alusão ao projeto de vida encontra inclusive item próprio no sumário. Nesses julgados, discutiu-se a afetação como

[35] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, nº 42, §150. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf; Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Sentença de 7 de outubro de 2024. Serie C No. 539. Voto concorrente da Juíza Nancy Hernández López, §7. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1056080770.

[36] Corte IDH. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Sentença de 21 de novembro de 2024. Serie C No. 548. Voto parcialmente dissidente dos Juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique, §24. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1067534926.

desdobramento da discriminação racial estrutural e da falta de acesso igualitário à justiça. No primeiro caso, em sua dimensão individual, a violação ao projeto de vida decorreu da impunidade de condutas discriminatórias e dos obstáculos enfrentados por mulheres negras no acesso ao mercado de trabalho, de modo que foi analisada no mérito junto aos arts. 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25 da CADH. Por sua vez, na dimensão coletiva, no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara, a afetação resultou da morosidade no processo de titulação de terras quilombolas, sendo igualmente examinada sob a perspectiva dos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25. do mesmo instrumento.

Tal concepção amplia o âmbito de incidência do instituto ao reconhecer que não apenas violações extremas, como desaparecimentos forçados ou massacres, podem afetar o projeto de vida, mas também a ausência de condições de existência digna ou a marginalização sistemática, capazes de inviabilizar, na prática, sua construção. Os tribunais domésticos, assim, passariam a ter um papel relevante no contexto do controle de convencionalidade, importando destacar que essa formulação não implica o reconhecimento de um direito a resultados individuais garantidos pelo Estado, mas sim a um conjunto de condições que viabilizem, no âmbito da liberdade e do livre arbítrio, o desenvolvimento de projetos de vida — conforme reiteradamente afirmado pelo SIDH.

4. Conclusão

A evolução jurisprudencial analisada neste artigo demonstra que o projeto de vida deixou de ser apenas um componente da responsabilidade internacional do Estado – a consequência – para se tornar um debate central sobre a ontologia do ser no Sistema Interamericano. Inicialmente concebido como uma forma de reparação vinculado a violações de direitos já positivados, o instituto caminha hoje para uma tentativa de emancipação normativa. Os casos contenciosos e consultivos somados à emergência de um dissenso estruturado no colegiado, liderado pelos juízes Manrique e Mac-Gregor, sinaliza que o projeto de vida passa a ser reivindicado como um direito humano autônomo protegido pela Convenção Americana, em que pese não explicitamente prescrito, fundamentado no livre desenvolvimento da personalidade.

REFERÊNCIAS

Corte IDH. **Caso Cantoral Benavides Vs. Perú**. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C, nº 88. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883977235. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **Caso Cley Mendes e outros vs. Brasil**. Sentença 25 de novembro de 2025. Serie C No. 578. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1099209858. Acesso em: 15 abr. 2026.

Corte IDH. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. Sentença de 21 de novembro de 2024. Serie C No. 548. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1067534926. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil.** Sentença de 7 de outubro de 2024. Serie C No. 539. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1056080770. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, nº 42. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **Caso Mendoza y otros vs Argentina**. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C, nº 260. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883975378. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017 – Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883977285.

Corte IDH. **Opinião Consultiva OC-32/25 de 29 de maio de 2025 - emergência climática e direitos humanos.** Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967.

Corte IDH. **Opinião Consultiva OC-31/25 de 12 de junho de 2025 - o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e a sua inter-relação com outros direitos.** Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1088056961.

Corte IDH. Caso Pérez Lucas e outros vs. Guatemala. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C No. 536. **Voto concurrente dos Juízes Rodrigo Mudrovitsch, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Ricardo C. Pérez Manrique**, §52, Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1049684929. Acesso em: 20 abr. 2026.

Corte IDH. **¿Qué es la Corte IDH?**, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm. Acesso em: 20 abr. 2026.

FREITAS, Felipe Simor de; SQUEFF, Tatiana A. F. R. Cardoso. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. 352 p.

HEEMANN, Thimotie Aragon. **Dano ao projeto de vida e grupos vulneráveis: Uma espécie de reparação gestada na Corte IDH e pouco utilizada no direito brasileiro**. JOTA, 15 ago. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/dano-ao-projeto-de-vida-e-grupos-vulneraveis. Acesso em: 20 abr. 2026.

QUEIROZ, Ana Paula Matos de; GURGEL, Yara Maria Pereira. O Diálogo Entre a Jurisprudência Interamericana de Direitos Humanos e o Direito Brasileiro: uma análise a partir da aplicação do conceito de "dano ao projeto de vida". **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, 2017. p. 117- 133. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13463/9137. Acesso em: 20 abr. 2026.

INCIDÊNCIA DO IBS NA IMPORTAÇÃO DE BENS MATERIAIS: UMA ANÁLISE DO CRITÉRIO ESPACIAL DO TRIBUTO SEGUNDO A REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Incidence of the IBS on the Importation of Tangible Goods: an analysis of the spatial criterion of the tax according to the Reform of the Brazilian Tax System

Vanessa Valois[1]

UFBA

DOI: https://doi.org/10.62140/VV678466317

Sumário: 1. Introdução; 2. O sistema tributário brasileiro pré-reforma: fragmentação e litigiosidade; 2.1. O princípio do destino e os sistemas de IVA: referências comparadas; 2.2. Importação Indireta: definições e regimes jurídicos; 2.3. Lacunas na literatura e justificativa do estudo; 3. Metodologia; 4. O regime tributário pré-reforma na importação indireta: do critério físico ao critério jurídico; 4.1. A estrutura tributária da importação de bens materiais na Lei Complementar n° 214/2025; 4.2. A tensão normativa entre localização da operação e sujeição passiva; 5. Princípio do destino como vetor hermenêutico; 5.1. Risco de ressurgência do conflito federativo; 5.2. Comparação com o tratamento internacional da importação em sistemas de IVA; 5.3. Implicações para a segurança jurídica e o contencioso tributário; 6. Considerações Finais.

Resumo: Este artigo explora a nova regra da tributação sobre o consumo no destino, enfatizando o local de incidência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) na importação indireta de bens materiais para alcançar a segurança jurídica ao delimitar o ente federativo sujeito ativo da obrigação tributária. Examina a Reforma Tributária consolidada pela Emenda Constitucional n° 132/2023 nas operações sobre o consumo, que altera significativamente o sistema tributário brasileiro com a incidência do IBS — de competência compartilhada entre Estados e Municípios — e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), espécies tributárias instituídas pela Lei Complementar n° 214, de 16 de janeiro de 2025, em substituição ao Programa de Integração Social (PIS), à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) e ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com o recorte metodológico do trabalho voltado para a incidência no campo das operações de importação de bens materiais. Analisa as delimitações jurídicas dos novos tributos no âmbito da importação indireta, considerando o panorama normativo instituído pela Reforma Tributária e pela Lei Complementar n° 214/2025, que a regulamenta. A investigação centra-se na aplicação do princípio do destino, especificamente no que concerne aos critérios de fixação do local da operação para fins de incidência do IBS. O problema jurídico proposto envolve a definição do critério espacial da hipótese de incidência: se determinado pela localização física do bem

[1] Cursou Mestrado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET.
Pós-graduada em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia – UFBA.
Advogada e Professora de Direito Aduaneiro. E-mail: vanessa@theisvalois.com.br

ou pelo domicílio do destinatário, visando mitigar conflitos de competência e salvaguardar a segurança jurídica nas disputas arrecadatórias entre os entes federados. Conclui-se que a eficácia do novo modelo impositivo exige a harmonização das normas tributárias e uma governança colaborativa entre Estados e Municípios, imprescindível para garantir a clareza sobre o sujeito ativo da exação e a correta repartição de receitas tributárias, evitando lacunas interpretativas que prejudiquem tanto o fisco quanto o contribuinte.
Palavras-chave: Sistema Tributário Brasileiro; tributação do consumo; regras de destino; critério espacial; importação.

Abstract: This article explores the new destination-based consumption tax rule, emphasizing the taxable event location for the IBS (Goods and Services Tax) in the context of indirect imports of tangible goods. The objective is to ensure legal certainty by clearly defining the federative entity acting as the active subject of the tax obligation. It examines the Tax Reform (Constitutional Amendment No. 132/2023), which significantly reshapes the Brazilian tax system through the introduction of the IBS—under shared jurisdiction between States and Municipalities—and the CBS (Contribution on Goods and Services). These taxes, instituted by Complementary Law No. 214/2025, replace the previous tax regime (PIS, COFINS, IPI, ICMS, and ISS), with the study's methodological scope focused specifically on import operations. The research analyzes the legal boundaries of these new exactions within indirect importation, considering the regulatory framework of the Reform and its subsequent legislation. The investigation is centered on the destination principle, particularly the criteria for establishing the location of the operation for IBS purposes. The central legal issue involves defining the spatial criterion of the triggering event (hypothetical incidence): whether it should be determined by the physical location of the assets or the domicile of the recipient. This distinction is vital to mitigate jurisdictional conflicts and safeguard legal certainty during revenue disputes between federative entities. The study concludes that the efficacy of this new fiscal model depends on the harmonization of tax regulations and collaborative governance between States and Municipalities. Such coordination is indispensable to provide clarity regarding the active subject and the equitable apportionment of tax revenues, thereby preventing interpretive gaps that could adversely affect both the tax authorities and the taxpayer.
Keywords: Brazilian tax system; consumption taxation; destination rules; spatial criterion; importation.

1. Introdução

A aprovação da Emenda Constitucional n° 132/2023 representa o movimento reformador mais profundo da estrutura tributária brasileira desde a Constituição Federal de 1988. Ao redesenhar os alicerces da tributação sobre o consumo, o legislador constitucional buscou substituir um modelo marcado pela fragmentação normativa, pela litigiosidade endêmica e pela guerra fiscal entre entes subnacionais por um sistema orientado pelos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação federativa e da defesa do meio ambiente. A transição de um arquétipo plurifásico não cumulativo, composto por cinco tributos com lógicas, bases e jurisdições distintas, para um modelo dual

fundado no IBS e na CBS, marca uma ruptura estrutural cujas implicações práticas se estendem por um horizonte de ao menos uma década de vigência simultânea dos regimes tributários antigo e novo.

Nesse contexto de transformação, o campo da importação de bens materiais emerge como uma das frentes de maior complexidade interpretativa. A entrada de mercadorias estrangeiras no território nacional sempre despertou debates jurídicos relevantes, especialmente nos casos em que a operação é realizada de forma indireta, isto é, com a interposição de um terceiro encarregado de executar, total ou parcialmente, os atos inerentes ao ingresso do bem no país. A consolidação do entendimento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do ICMS-Importação, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n° 665.134/MG (Tema 520), sedimentou o critério jurídico como vetor determinante da sujeição passiva e da competência tributária, abandonando o critério de natureza físico-geográfica anteriormente adotado pela legislação infraconstitucional. O novo ordenamento tributário, contudo, ao definir o local da importação no texto do Projeto de Lei Complementar n° 68/2024 convertido, com modificações, na Lei Complementar n° 214/2025, reintroduziu ambiguidades que ameaçam a consolidação desse entendimento.

O presente artigo tem por objetivo investigar, com rigor analítico e metodológico, a definição do critério espacial da hipótese de incidência do IBS nas operações de importação indireta de bens materiais à luz da Reforma Tributária e da Lei Complementar n° 214/2025. A questão central de pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: qual critério físico ou jurídico deve orientar a determinação do local da operação de importação para fins de incidência do IBS, e de que forma essa definição afeta a competência tributária dos entes federados e a segurança jurídica dos contribuintes? Como hipóteses de trabalho, sustenta-se que: (i) a adoção isolada do critério físico ressuscita conflitos federativos já superados pela jurisprudência constitucional; e (ii) a harmonização entre as regras de sujeição passiva e de localização da operação é condição necessária, ainda que não suficiente, para a efetividade do princípio do destino no novo regime.

A relevância acadêmica desta investigação decorre da escassez de produção científica sobre os efeitos específicos da Reforma Tributária na importação indireta, campo que apresenta densidade normativa e jurisprudencial própria e que será diretamente afetado pelo novo regime a partir de 2026. Do ponto de vista prático, o tema interessa a operadores do comércio exterior, a advogados tributaristas, a gestores fiscais de entes subnacionais e a formuladores de políticas públicas, que precisarão calibrar suas estratégias a um modelo ainda em consolidação normativa.

2. O sistema tributário brasileiro pré-reforma: fragmentação e litigiosidade

A literatura especializada em direito tributário brasileiro consolidou, ao longo das últimas décadas, um diagnóstico convergente: o sistema de tributação sobre o consumo vigente até a Reforma Tributária era disfuncional. Varsano[2] já identificava, nos anos 1990, que a coexistência de tributos sobre o consumo de diferentes naturezas — alguns de competência federal, outros estadual, outros ainda municipal — gerava não apenas cumulatividade econômica, mas também litígios sistemáticos sobre competência, base de cálculo e hipótese de incidência. Jose Eduardo Soares de Melo e Rezende[3] demonstraram que a disputa entre Estados pela arrecadação do ICMS nas operações interestaduais e de importação constituía um fator estrutural de insegurança jurídica, incentivando práticas de planejamento fiscal agressivo e o fenômeno amplamente documentado como guerra fiscal.

No campo específico da importação, Jose Eduardo Soares de Melo[4] e Schoueri[5] destacaram que a dualidade normativa entre o critério físico adotado pela Lei Complementar n° 87/1996 que atribuía o ICMS ao Estado de entrada física da mercadoria e o critério jurídico inscrito na Constituição Federal que apontava para o Estado do destinatário originou décadas de disputas judiciais, culminando na pacificação pelo STF por meio do Tema 520 de Repercussão Geral. Esse paradigma jurisprudencial, ao privilegiar o fluxo jurídico sobre o fluxo físico, alinhou o direito tributário brasileiro à lógica subjacente ao princípio do destino, largamente adotado em sistemas de IVA (Imposto sobre Valor Agregado) nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2.1. O princípio do destino e os sistemas de IVA: referências comparadas

O princípio do destino constitui o eixo estruturante dos sistemas de IVA modernos, conforme documenta a literatura de direito tributário comparado[6]. Segundo esse princípio, a tributação sobre o consumo deve ocorrer no local onde os bens ou serviços são efetivamente consumidos, e não onde são produzidos ou transacionados. Essa lógica distribui a receita

---

[2] VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto para Discussão n° 500**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

[3] REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Renata F.; REZENDE, Fernando (orgs.). **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2009.

[4] MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

[5] SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

[6] BIRD, Richard M.; GENDRON, Pierre-Pascal. **The VAT in Developing and Transitional Countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

tributária em favor do ente político do consumidor final, desincentivando distorções alocativas e a concorrência fiscal predatória entre jurisdições.

A experiência da União Europeia com o IVA, sistematizada na Diretiva 2006/112/CE e em seus regulamentos de execução, oferece um referencial comparativo relevante para compreender os desafios do modelo brasileiro. Bird e Gendron observam que a tributação de operações transfronteiriças em sistemas federativos com IVA subnacional como é o caso do Brasil apresenta dificuldades específicas que não se encontram em Estados unitários, pois exige mecanismos de coordenação entre jurisdições que possam, eventualmente, apresentar interesses divergentes. A adoção do modelo de IVA dual pelo Brasil com CBS federal e IBS subnacional é, segundo Afonso e Castro[7], uma solução pragmática para acomodar as exigências políticas da federação, mas introduz tensões próprias quanto à repartição de receitas em operações que atravessam fronteiras estaduais ou municipais.

2.2. Importação Indireta: definições e regimes jurídicos

A modalidade de importação indireta, compreendida como aquela em que um terceiro é interposto para a prática de atos inerentes ao ingresso do bem estrangeiro no território nacional, subdivide-se, no ordenamento jurídico brasileiro, em importação por conta e ordem de terceiros e importação por encomenda. A primeira modalidade, introduzida pelo artigo 80, inciso I da Medida Provisória n° 2.158-35/2001 e disciplinada pela Instrução Normativa RFB n° 1.861/2018, caracteriza-se pela contratação de pessoa jurídica para promover, em seu nome, o despacho aduaneiro de mercadoria estrangeira adquirida no exterior pelo encomendante. A segunda modalidade, instituída pelo artigo 11 da Lei n° 11.281/2006, distingue-se pelo fato de que o importador adquire a mercadoria com recursos próprios para revenda ao encomendante predeterminado, assumindo a posição de parte no negócio jurídico internacional.

Carvalho[8] sistematizou os elementos caracterizadores da operação de importação na entrada em território nacional de produto estrangeiro, intenção de permanência e existência de negócio jurídico subjacente, e essa tríade conceptual é fundamental para distinguir as duas modalidades de importação indireta. A diferença essencial reside em quais dos elementos são objeto de terceirização: na importação por conta e ordem, terceiriza-se

[7] AFONSO, José Roberto R.; CASTRO, Kleber Pacheco de. A proposta de reforma da tributação do consumo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1016–1036, 2020.
[8] CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

apenas a execução do ato de trazer o bem; na importação por encomenda, terceiriza-se também a celebração do negócio jurídico com o detentor estrangeiro do bem, o que altera substancialmente a posição do terceiro na relação obrigacional tributária.

Essa distinção, aparentemente técnica, tem consequências jurídicas profundas. Conforme decidiu o STF no Tema 520, o sujeito ativo do ICMS-Importação é o Estado em que está domiciliado ou estabelecido o destinatário legal da operação que deu causa à circulação da mercadoria, com a transferência de domínio. Tal entendimento implica que, nas importações por conta e ordem, o Estado competente é aquele do adquirente real, ao passo que, nas importações por encomenda, a competência recai sobre o Estado do importador, a trading company que é o sujeito do negócio jurídico internacional. Essa assimetria, já presente no regime do ICMS, projeta-se com novos contornos sobre o regime do IBS, como se examinará nas seções subsequentes.

2.3. Lacunas na literatura e justificativa do estudo

A literatura existente sobre a Reforma Tributária brasileira concentrou-se, até o momento, nos aspectos macroestruturais da transição como o período de vigência concomitante dos sistemas antigo e novo, a governança do Comitê Gestor do IBS e os impactos setoriais das alíquotas diferenciadas havendo escassa produção científica sobre os efeitos específicos do novo regime sobre a importação indireta. O ponto de interseção entre a definição do local da operação, a sujeição passiva e a competência tributária federativa no contexto da importação indireta de bens materiais representam, portanto, uma lacuna analítica que o presente trabalho se propõe a preencher, contribuindo tanto para o debate acadêmico quanto para a prática jurídica de operadores do comércio exterior.

3. Metodologia

O presente artigo adota metodologia jurídico-dogmática de natureza qualitativa, com recorte analítico centrado nas operações de importação de bens materiais. O método escolhido é o da pesquisa jurídica documental e bibliográfica, combinado com análise normativa sistemática e jurisprudencial. Essa escolha metodológica justifica-se pela natureza do objeto de investigação: o critério espacial da hipótese de incidência do IBS não é um fenômeno empírico passível de mensuração estatística, mas uma categoria jurídica cujo conteúdo e alcance devem ser extraídos mediante interpretação sistemática do ordenamento jurídico.

O corpus normativo primário submetido à análise compreende a Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 155 e 156-A introduzidos pela Emenda Constitucional n° 132/2023; a Lei Complementar n° 87/1996 (Lei Kandir); a Lei Complementar n° 214/2025; a Medida Provisória n° 2.158-35/2001; a Lei n° 11.281/2006; e a Instrução Normativa RFB n° 1.861/2018. O corpus jurisprudencial central é composto pelo acórdão proferido pelo STF no Recurso Extraordinário com Agravo n° 665.134/MG (Tema 520 de Repercussão Geral), bem como pelos precedentes correlatos que consolidaram o critério jurídico como vetor de determinação da competência tributária na importação.

A análise procedeu em três etapas sequenciais. Na primeira, mapearam-se as regras de determinação de competência tributária nas operações de importação sob o regime pré-reforma, com ênfase na construção jurisprudencial do critério jurídico pelo STF. Na segunda etapa, realizou-se a leitura analítica dos dispositivos da Lei Complementar n° 214/2025 referentes à importação de bens materiais, identificando-se as tensões internas entre as normas de localização da operação e as normas de sujeição passiva. Na terceira etapa, procedeu-se à confrontação sistemática entre o regime anterior e o novo, visando identificar continuidades, rupturas e zonas de indeterminação normativa relevantes para a segurança jurídica.

Quanto às limitações metodológicas, reconhece-se que a análise foi conduzida com base no texto da Lei Complementar n° 214/2025 conforme disponível até a data de elaboração deste artigo, podendo o Comitê Gestor do IBS ou ato normativo superveniente alterar aspectos regulamentares relevantes. Adicionalmente, por tratar-se de uma reforma em fase inicial de implementação, a inexistência de precedentes jurisprudenciais específicos sobre o IBS impõe que parte das conclusões apresentadas tenha natureza prospectiva e hipotética, o que é declarado explicitamente ao longo da análise.

4. O regime tributário pré-reforma na importação indireta: do critério físico ao critério jurídico

Antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional n° 132/2023, as operações de importação de bens materiais eram alcançadas por um conjunto plural de exações: o Imposto de Importação (II), o IPI-Importação, o PIS-Importação, a COFINS-Importação e o ICMS-Importação, além do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em determinadas circunstâncias. A convergência dessas incidências sobre o mesmo fato econômica a entrada de bens estrangeiros no território nacional gerava uma sobreposição tributária que, embora tecnicamente explicável em razão da diversidade das materialidades

constitucionais, produzia efeitos cumulativos prejudiciais à competitividade das empresas brasileiras no comércio internacional.

No âmbito da importação indireta, os normativos infraconstitucionais que disciplinaram o II, o IPI-Importação, o PIS-Importação e a COFINS-Importação adotaram, de forma relativamente uniforme, o critério físico para eleição do contribuinte, identificando-o com o importador assim compreendido como aquele que promove, de fato, a entrada da mercadoria estrangeira no território nacional. Esse entendimento refletia a perspectiva aduaneira clássica, segundo a qual o tributo deve ser exigido de quem executa o ato material do despacho.

O ICMS-Importação, entretanto, apresentou trajetória distinta. A Constituição Federal, ao definir a repartição da receita do ICMS nas operações de importação no artigo 155, parágrafo 2°, inciso IX, alínea "a", estabeleceu como critério de atribuição ao Estado o domicílio ou estabelecimento do destinatário da mercadoria importada. A Lei Kandir, todavia, ao regulamentar a matéria, apontou para o estabelecimento onde ocorresse a entrada física do bem, criando uma antinomia normativa que por anos alimentou conflitos entre Estados importadores e Estados destinatários.

A resolução definitiva dessa controvérsia pelo STF, no julgamento do Tema 520, foi expressiva: o Tribunal, por unanimidade, assentou que o sujeito ativo da obrigação tributária do ICMS-Importação é o Estado-membro em que está domiciliado ou estabelecido o destinatário legal da operação que deu causa à circulação da mercadoria com a transferência de domínio. A decisão consolidou o critério jurídico em detrimento do critério físico, reconhecendo que o relevante para a determinação da competência tributária não é o local por onde a mercadoria ingressa no país, mas sim o sujeito que detém o direito sobre ela. Nas importações por conta e ordem, esse sujeito é o adquirente real, o encomendante; nas importações por encomenda, é o importador-trading, que celebra o negócio jurídico internacional em nome próprio.

4.1. A estrutura tributária da importação de bens materiais na Lei Complementar n° 214/2025

A Lei Complementar n° 214/2025, ao regulamentar o IBS e a CBS nas operações de importação de bens materiais, construiu um arcabouço normativo em torno de quatro elementos estruturantes: fato gerador, base de cálculo, alíquota e sujeição passiva. Cada um desses elementos apresenta peculiaridades relevantes que merecem exame individualizado.

Quanto ao fato gerador, a lei elegeu a entrada de bens estrangeiros no território nacional como o evento que desencadeia a obrigação tributária. Essa formulação, aparentemente simples, recupera a tradição aduaneira de vincular o nascimento da obrigação ao momento do despacho para consumo, isto é, ao ato administrativo que libera a mercadoria para circulação interna. A exposição de motivos do projeto de lei complementar que precedeu a Lei n° 214/2025 confirmava expressamente essa vinculação, ao estabelecer que o fato gerador ocorre na liberação dos bens submetidos a despacho para consumo.

Em relação à base de cálculo, a legislação adotou o valor aduaneiro como ponto de partida, acrescido de uma série de encargos que incidem sobre o bem importado até sua liberação, incluindo o Imposto de Importação, o Imposto Seletivo quando aplicável, a taxa de utilização do Siscomex, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), a CIDE-Combustível, os direitos antidumping, os direitos compensatórios, as medidas de salvaguarda e quaisquer outros impostos, taxas, contribuições ou direitos incidentes. Essa ampliação da base de cálculo representa uma opção legislativa de maior abrangência, buscando estancar a litigiosidade sobre a inclusão ou exclusão de determinadas despesas de importação na base tributável, questão que, sob o regime anterior, consumiu expressivo volume de contencioso judicial.

No que respeita à alíquota, a lei adotou o princípio da não discriminação tributária inscrito no Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), ao qual o Brasil é signatário desde 1994. Assim, a alíquota da CBS aplicável aos bens importados é idêntica à aplicável aos bens nacionais equivalentes, e as alíquotas estadual, distrital e municipal do IBS são determinadas com base no local da importação, nos termos definidos no próprio diploma legal. Essa equiparação alinhava o tratamento tributário brasileiro à prática internacional e é coerente com a lógica do IVA no destino.

O ponto de maior complexidade jurídica, contudo, localiza-se na disciplina do local da operação de importação e na definição do sujeito passivo. A lei, ao regulamentar o local da importação de bens materiais, estabelece, como regra geral, o local de entrega dos bens ao destinatário final. Subsidiariamente, prevê o domicílio principal do adquirente da mercadoria entreposta e o local onde tiver sido caracterizado o extravio do bem. Ao mesmo tempo, ao tratar da sujeição passiva, o legislador mantém a distinção entre importador e adquirente, excepcionando expressamente a posição do importador como contribuinte nas hipóteses de importação por conta e ordem, onde o adquirente assume essa qualidade.

4.2. A tensão normativa entre localização da operação e sujeição passiva

A análise sistemática dos dispositivos da Lei Complementar n° 214/2025 revela uma tensão de difícil resolução à luz da interpretação literal: se o local da operação é sempre o local de entrega dos bens ao destinatário final, independentemente da modalidade de importação indireta, haveria uma unificação do critério de determinação da competência tributária em favor do ente onde se encontra o consumidor final. Essa lógica é plenamente coerente com o princípio do destino e com o escopo declarado da Reforma Tributária de tributar no local do consumo.

Contudo, a norma de sujeição passiva, ao distinguir entre importador e adquirente conforme a modalidade de importação indireta, introduz uma assimetria que sugere que a localização da operação pode variar conforme quem é o contribuinte. Nas importações por encomenda, em que o importador é o contribuinte, qual será o local relevante para fins de incidência do IBS: o domicílio do importador-trading ou o domicílio do encomendante? A resposta a essa pergunta determina qual ente federado Estado ou Município será o sujeito ativo da obrigação tributária e, consequentemente, o destinatário da receita.

Esse problema reproduz, em formato estruturalmente análogo, o conflito que por décadas consumiu o contencioso do ICMS-Importação. A diferença é que, no regime anterior, a resolução jurisprudencial pelo STF foi orientada pelo critério jurídico inscrito na própria Constituição Federal, ao passo que, no novo regime, a ambiguidade está localizada no nível da lei complementar, o que, em princípio, permitiria ao próprio Comitê Gestor do IBS ou ao legislador infra complementar promover o esclarecimento necessário sem a necessidade de intervenção judicial.

5. Princípio do destino como vetor hermenêutico

A análise dos resultados aponta para a centralidade do princípio do destino como vetor hermenêutico capaz de orientar a interpretação das normas ambíguas da Lei Complementar n° 214/2025. A adoção desse princípio como diretriz estruturante da tributação sobre o consumo no novo regime não é apenas uma escolha de política tributária, é uma opção constitucional implícita na Emenda Constitucional n° 132/2023, que ao inaugurar o IBS como tributo de competência compartilhada entre Estados e Municípios com repartição baseada no destino, vinculou o intérprete a uma lógica sistêmica que privilegia o local do consumidor final.

Essa interpretação teleológica é reforçada pela doutrina da coerência sistêmica do ordenamento jurídico, que exige que normas infraconstitucionais sejam lidas em

conformidade com os princípios constitucionais que as fundamentam[9]. Assim, a expressão "local de entrega dos bens ao destinatário final" deve ser compreendida, para fins de incidência do IBS, como referência ao domicílio jurídico do destinatário final o adquirente ou o encomendante, e não ao local físico de entrega material, que pode ser qualquer ponto do território nacional sem vínculo necessário com o efetivo consumo.

5.1. Risco de ressurgência do conflito federativo

A manutenção de ambiguidades normativas quanto ao critério espacial do IBS na importação indireta representa um risco concreto de ressurgência de conflitos federativos análogos aos que marcaram o regime do ICMS. A guerra fiscal entre Estados, que no regime anterior se manifestava sobretudo por meio de incentivos fiscais heterodoxos para atrair o ICMS-Importação para seu território, prática que motivou diversas ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF, pode encontrar terreno fértil no novo regime caso a determinação do local da operação permaneça sujeita a interpretações divergentes.

É preciso considerar, porém, que o modelo de governança do IBS, centralizado no Comitê Gestor instituído pela Lei Complementar n° 108/2024, foi concebido exatamente para mitigar esse tipo de conflito, uniformizando a administração e a arrecadação do imposto e redistribuindo a receita conforme critérios predefinidos. A efetividade dessa arquitetura institucional dependerá, todavia, da capacidade do Comitê Gestor de produzir regulamentação tempestiva e tecnicamente precisa sobre questões como a que se analisa neste artigo.

5.2. Comparação com o tratamento internacional da importação em sistemas de IVA

A experiência dos sistemas de IVA em países de organização federativa, como Alemanha, Índia e Canadá, demonstra que a tributação de importações em ambiente de IVA subnacional apresenta desafios estruturais que não se resolvem apenas com a boa redação normativa conforme BIRD GENDRON. No modelo canadense do Harmonized Sales Tax (HST), a unificação entre o componente federal e os componentes provinciais do imposto viabilizou uma gestão centralizada que reduziu drasticamente os conflitos de competência em operações de comércio transfronteiriço. O modelo dual brasileiro, embora distinto,

[9] ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

persegue objetivo análogo ao conferir ao Comitê Gestor a função de árbitro técnico das disputas distributivas entre entes subnacionais.

A comparação com a experiência do IVA europeu é também elucidativa no que tange ao tratamento da importação: a Diretiva 2006/112/CE estabelece, sem ambiguidade, que o lugar de tributação de uma importação de bens é o Estado-Membro em que os bens se encontram quando entram na União Europeia, mas prevê mecanismos específicos para bens destinados a contribuintes estabelecidos em outros Estados-Membros, remetendo a tributação para o Estado-Membro de destino. Essa lógica de "tributação no destino com mecanismos de ajuste" é exatamente o que a Reforma Tributária brasileira busca implementar, e sua operacionalização eficaz exigirá regulamentação detalhada sobre os casos de importação indireta.

5.3. Implicações para a segurança jurídica e o contencioso tributário

Ávila aponta a segurança jurídica, enquanto valor constitucional expresso no caput do artigo 5° da Constituição Federal e implícito no princípio do Estado de Direito, impõe ao legislador e ao intérprete o dever de clareza normativa, especialmente em matéria tributária. A ambiguidade identificada na Lei Complementar n° 214/2025 quanto ao critério espacial do IBS na importação indireta compromete esse valor na medida em que submete o contribuinte à incerteza sobre qual ente federado é o credor da exação e, consequentemente, a qual sujeito ativo deve recolher o tributo.

A regulamentação pelo Comitê Gestor do IBS deve, portanto, ser antecipada e precisa, definindo inequivocamente se o "local de entrega dos bens ao destinatário final" é um critério jurídico referente ao domicílio do destinatário ou físico referente ao local de entrega material. A experiência jurisprudencial acumulada no regime do ICMS, especialmente o precedente do Tema 520, oferece uma bússola normativa que deve orientar essa definição no sentido da adoção do critério jurídico, em consonância com o princípio do destino e com a lógica sistêmica da Reforma Tributária.

6. Considerações Finais

Este artigo investigou o critério espacial da hipótese de incidência do IBS nas operações de importação indireta de bens materiais à luz da Reforma Tributária consubstanciada na Emenda Constitucional n° 132/2023 e na Lei Complementar n° 214/2025. A análise sistemática dos dispositivos normativos pertinentes, conjugada com o

exame da jurisprudência consolidada do STF sobre o ICMS-Importação e com a perspectiva comparada dos sistemas de IVA, permite formular as seguintes conclusões.

Primeiro, a Lei Complementar n° 214/2025 instaurou uma tensão normativa de difícil resolução entre as regras de localização da operação e as regras de sujeição passiva do IBS na importação indireta. Essa tensão decorre da combinação entre a regra geral de localização "local de entrega dos bens ao destinatário final" e a distinção mantida entre importador e adquirente como sujeitos passivos, a depender da modalidade de importação indireta. Essa dicotomia reproduz, em novo formato, o conflito que por décadas marcou o contencioso do ICMS-Importação.

Segundo a resolução dessa tensão normativa deve ser orientada pelo princípio do destino, que constitui a diretriz estruturante da tributação sobre o consumo no novo regime tributário brasileiro. A adoção do critério jurídico domicílio do destinatário final como referência para a localização da operação é a interpretação mais coerente com o escopo declarado da Reforma Tributária e com o precedente do Tema 520 do STF, que pacificou a matéria análoga no regime do ICMS.

Terceiro, a efetividade do novo modelo impositivo na importação de bens materiais depende da edição tempestiva e tecnicamente precisa de regulamentação pelo Comitê Gestor do IBS, que deve eliminar as ambiguidades identificadas e prover aos contribuintes a previsibilidade necessária para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

Quarto, o modelo de governança centralizada do IBS, ao conferir ao Comitê Gestor a função de uniformizar a administração e a distribuição do imposto entre os entes subnacionais, oferece a estrutura institucional adequada para prevenir a ressurgência de conflitos federativos análogos à guerra fiscal do ICMS, desde que esse órgão cumpra com celeridade e rigor técnico sua função regulamentadora.

As limitações desta investigação decorrem, fundamentalmente, do estágio inicial de implementação do novo regime tributário: a ausência de regulamentação específica do Comitê Gestor sobre a importação indireta e a inexistência de precedentes jurisprudenciais sobre o IBS impõem que parte das conclusões apresentadas tenha caráter prospectivo e hipotético. Estudos futuros deverão acompanhar a produção regulamentadora do Comitê Gestor e, quando disponíveis, os primeiros precedentes administrativos e judiciais sobre a matéria, verificando em que medida as previsões analíticas aqui formuladas se confirmam ou se revelam inadequadas diante da prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R.; CASTRO, Kleber Pacheco de. A proposta de reforma da tributação do consumo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1016–1036, 2020.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BIRD, Richard M.; GENDRON, Pierre-Pascal. *The VAT in Developing and Transitional Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

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

BRASIL. Decreto-Lei n° 37, de 18 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Imposto de Importação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1966.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei Complementar n° 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2025.

BRASIL. Lei n° 10.865, de 30 de abril de 2004. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004.

BRASIL. Lei n° 11.281, de 20 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a importação por encomenda. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2006.

BRASIL. Medida Provisória n° 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2001.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n° 1.861, de 27 de dezembro de 2018. Disciplina a importação por conta e ordem de terceiros e por encomenda. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n° 665.134/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Tema 520 de Repercussão Geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

EBRILL, Liam et al. *The Modern VAT*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

MELO, José Eduardo Soares de. *ICMS: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Renata F.; REZENDE, Fernando (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006. Relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, L 347, p. 1–118, 11 dez. 2006.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Texto para Discussão n° 500*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

The Brazil Verde Farm Workers vs. Brazil case: analysis in light of international responsibility

Vera Cecilia Junqueira Escorel[1]

Universidade Portucalense

DOI: https://doi.org/10.62140/VCJE327306701

Sumário: 1. Responsabilidade Internacional; 2. Corte Interamericana de Direitos Humanos; 3. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil; 4. Considerações Finais.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos do caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde' vs. Brasil, cuja sentença foi prolatada em 20 de outubro de 2016, à luz dos conceitos da responsabilidade internacional. Tal questão mostra-se premente e atual diante do recrudescimento do trabalho escravo no Brasil.
Palavras-chave: Responsabilidade Internacional; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Brasil; Escravidão; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde VS. Brasil.

Abstract: This paper aims to analyze the judgment in the Inter-American Court of Human Rights of the case Workers of the Fazenda Brazil Verde vs. Brazil, whose sentence was handed down on October 20, 2016, in the light of the concepts of international responsibility. This issue is pressing and timely given the increase of slave labor in Brazil.

Keywords: International Responsibility; Inter-American Court of Human Rights; Brazil; Slavery; Case Workers of Fazenda Brazil Verde VS. Brazil

1. Relevância Temática

A escravidão e o tráfico de seres humanos estão intimamente ligados, tendo o tráfico de seres humanos por objetivo principalmente o trabalho forçado, a prostituição e a remoção de tecidos e órgãos. Assim como a escravidão, o tráfico de pessoas é uma grave violação dos direitos humanos e envolve a aquisição de pessoas através da força, fraude ou coerção.

[1] Mestre em Direito pela Universidade Portucalense (UPT). E-mail: veraescorel@terra.com.br.

O assunto tem grande relavância, pois de acordo com a Organização das Nações Unidas mais de dois milhões de pessoas são traficadas a cada ano , gerando o tráfico de seres humanos uma receira anual de US$ 150,2 bilhões de dólares[2].

Somente no Brasil, o número de trabalhadores resgatados no ano de 2025 foi 38,3% maior que no ano de 2024, somando o número de 2.772 trabalhadores resgatados em acões de fiscalização pela Inspeção do Trabalho[3].

Merece relevo o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos no combate à escravidão tendo como réu o Brasil, no primeiro caso contencioso decidido por aquela Corte, o caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'.

Em 2016, no caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil', o Brasil foi condenado por ter sido negligente no tratamento dispensado às vítimas de tráfico de pessoas e condições análogas à escravidão em uma fazenda no estado do Pará.

A decisão do referido caso é paradigmática, pois além de ser o primeiro caso contencioso decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte analisou o alcance do artigo 6 da Convenção Americana de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e as figuras da escravidão, trabalho forçado, servidão e tráfico de pessoas.

A partir da análise de conceitos de Direito Internacional Público e de Responsabilidade Internacional, pretende-se revisitar o caso acima referido, enquadrando-o no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos.

2. **Responsabilidade Internacional**

[2] GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Transnational Crime and the Developing World. Washington, DC, 2017. Disponível em https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/. Relatório completo disponível em https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf?time=1619802065.

[3] MINISTÉRIO DO TRABALHO EM EMPREGO. Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/.

A prática de fatos ilícitos e até mesmo lícitos, violadora de direitos ou interesses, faz com que o autor do fato incorra em responsabilidade. No Direito Internacional não é diferente[4].

A princípio era reconhecida apenas a prática pelos fatos ilícitos praticados pelos Estados, até então considerados únicos sujeitos de Direito Internacional, resultando esta responsabilidade da violação culposa dos Estados de obrigações recíprocas . Com o advento das Organizações Internacionais, reconheceu-se a responsabilidade destas, enquanto sujeitos de Direito Internacional, pela prática de fatos ilícitos, violadora de direitos e obrigações assumidas internacionalmente (*erga omnes*) . Com o advento da tecnologia e o surgimento de novos e perigosos instrumentos, aceitou-se duas novas formas de responsabilidade, a responsabilidade pelo risco e por fatos lícitos[5].

A violação de uma obrigação internacional constitui um fato internacionalmente ilícito. O fato ilícito, por sua vez, é sempre atribuído ao Estado, ou à Organização Internacional, em nome da qual agiu o autor do ato ou comportamento ilícito , ainda que o agente seja incompetente[6].

Estudo interessante foi levado a termo pelo Instituto Britânico de Direito Internacional e Comparado, sendo elaborado um esboço sobre o impacto do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos[7].

Ainda que haja alguma imprecisão referente a alguns artigos em particular, a abordagem da Comissão de Direito Internacional no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional, de criar um sistema coerente de responsabilidade dos Estados e das Organizações Internacionais, deve ser apoiada. A responsabilidade tal como colocada no Projeto pode ser tida como um avanço na responsabilidade das Organizações Internacionais[8].

---

[4] BRITO, Vladimir. Direito Internacional Público. Coimbra: Editora Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9371-0, p. 425.
[5] BRITO, ref. cit., p. 425-427.
[6] DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. ISBN 972-31-0855-0, p. 701
[7] OLLESON, Simon. British Institute of International and Comparative Law. The Impact of the ILC's Articles of Responsibility of States for International Wrongful Acts. Preliminary Draft. 2007. Disponível em https://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf.
[8] MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

3. Caso concreto: o caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'

O caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil' foi o primeiro caso contencioso decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ("Corte" ou "Tribunal") com relação direta ao tema da escravidão , tendo o Brasil como réu, "colocando-o sob os holofotes da sociedade internacional em função do descumprimento dos pressupostos estabelecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos"[9].

O Brasil foi condenado por sentença da Corte, em 20 de outubro de 2016, de acordo com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("Convenção") e os artigos 31, 32, 42, 65 e 67 do Regulamento da Corte[10].

O caso foi submetido à Corte em 04 de março de 2015 e se refere à prática de trabalho forçado e à servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde, localizada no Brasil, no Estado do Pará. Os trabalhadores eram submetidos ao trabalho escravo; os trabalhadores que conseguiam fugir eram ameaçados de morte caso abandonassem a fazenda; os trabalhadores eram impedidos de sair livremente; havia falta de salários ou a existência de salário ínfimo; havia o endividamento dos trabalhadores com o fazendeiro; a falta de moradia, alimentação e saúde dignas.

A situação foi atribuída ao Estado Brasileiro, pois o Estado Brasileiro teve conhecimento da situação desde 1989, mas, apesar deste conhecimento, não adotou as medidas razoáveis de prevenção e resposta, tampouco forneceu às vítimas um mecanismo judicial efetivo para a proteção de seus direitos, qual seja, a punição dos responsáveis e a reparação devida.

Ainda, alega-se a responsabilidade do Estado Brasileiro pelo desaparecimento de dois adolescentes, denunciado às autoridades estatais em 21 de dezembro de 1988, sem que fossem sido adotadas as medidas adequadas.

---

[9] SMANIO, Gianpolo Poggio, et al (org.). Pessoas Invisíveis: Prevenção e Combate ao Tráfico Interno e Internacional de Seres Humanos. Londrina/PR: Thoth Editora, 2020. ISBN 978-65-86300-08-6. p. 131

[10] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Verde Brasil vs. Brasil. San José, Costa Rica, 20 out. 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf.

A Corte argumentou que o Direito Internacional proíbe a escravidão e outras práticas análogas, a servidão, o trabalho forçado . Tais práticas são parte do jus cogens e do Direito Internacional consuetudinário, sendo sua proteção uma obrigação erga omnes e de "cumprimento obrigatório por parte dos Estados, a qual emana das normas internacionais de direitos humanos" . A Comissão concluiu, a partir dos testemunhos dos trabalhadores resgatados e das demais provas amealhadas, estar configurada a prática da escravidão e a existência de servidão por dívidas . Ainda, na opinião da Comissão "estão cumpridos todos os requisitos para a responsabilidade do Brasil por omissão, isto é: i) a existência de um risco real e imediato; ii) o conhecimento estatal deste risco; iii) a especial situação das pessoas afetadas, e iv) as possibilidades razoáveis de prevenção".

De outro lado, o Estado Brasileiro alegou não bastar uma simples omissão, devendo existir a intenção do Estado na violação do direito ou ao menos a facilitação de sua ocorrência.

A Corte considerou, para o presente julgamento, apenas os incisos 1 e 2 do artigo 6 da Convenção. Refere a Corte que o artigo 27.2 do referido tratado, "forma parte do núcleo inderrogável de direitos, pois não pode ser suspenso em casos de guerra, perigo público ou outras ameaças". Concluiu a Corte que o Brasil, a despeito das circunstâncias já conhecidas de trabalhadores em situação de escravidão e de denúncias concretas, não demonstrou ter adotado medidas específicas para prevenir a violação ao artigo 6.1. da Convenção.

O Tribunal aplicou o artigo 63.1 da Convenção Americana para determinar as reparações cabíveis ao caso: identificando as partes lesionadas; determinando medidas de investigação; determinando medidas de satisfação e não repetição, como a publicação da sentença (dar notoriedade), o reconhecimeno do Estado da imprescritibilidade do delito de trabalho escravo, a definição de tráfico de pessoas, a vedação ao retrocesso legislativo, e a implementação ou impulsionamento de políticas públicas; além de outas medidas solicitadas, tais como investigação sobre o desaparecimento de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz e a implementação de mecanismo que facilite a localização das vítimas de trabalho escravo; indenização compensatória por danos materiais e imateriais.

4. Aplicação dos elementos e conceitos de responsabilidade internacional ao caso concreto

Em condenação histórica sobre a temática, o Estado Brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por ter desrespeitado o artigo 6 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, no caso 'Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil'.

O Brasil aderiu à competência da Corte em 1998, o que "implica dizer que aceita ter suas controvérsias de direitos humanos apreciadas pela Corte vinculando-se ao cumprimento de suas sentenças" .

De acordo com o Direito Internacional, tudo o que acontece no território de um Estado é sua responsabilidade. A prática de atos ilícitos, ou mesmo lícitos, desde que violadora de direitos, enseja a responsabilidade de um Estado.

A ordem jurídica internacional delega competências aos Estados, existindo normas *jus cogens* como a proibição da escravatura e a proteção da dignidade humana.

Desta feita, reconhecida esta prática internacional costumeira, espera-se que os Estados legislem e implementem políticas públicas internas, como forma de prevenir e erradicar tais comportamentos.

O Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, acima referido, é um conjunto de normas com o objetivo de qualificar a responsabilidade internacional do Estado.

O Estado tem a obrigação, o dever jurídico originário; e a responsabilidade, o dever jurídico secundário ou sucessivo, consequente da violação da obrigação.

A responsabilidade é a obrigação de o Estado assumir as consequências jurídicas de atividades praticadas em seu território, por qualquer órgão do Estado, incluindo-se em atividade, a omissão do Estado em tomar medidas eficazes para cessar a violação a direitos.

No caso em tela, o Brasil violou o artigo 6 da Convenção Americana de Direitos Humanos, violando o artigo 12 do Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados . O ato de grave violação dos

direitos humanos do Estado Brasileiro, no caso ora em análise, pode ser definido como um ato não contínuo[11].

O fato gerador da responsabilidade do Estado Brasileiro está previsto no artigo 4º do Projeto de Artigos, eis que a conduta do Estado Brasileiro se amolda ao referido artigo .

De acordo com o artigo 12 do Projeto de Artigos (Existência de uma violação de uma obrigação internacional): "Há uma violação de uma obrigação internacional por um Estado quando um ato deste Estado não está em conformidade com o que lhe é requerido pela obrigação, seja qual for a origem ou natureza dela" .

E tudo porquanto, apesar das fiscalizações da Polícia Federal e do Ministério Público, que culminaram em ações judiciais e administrativas, não houve por parte do Estado Brasileiro a efetiva punição dos agentes, com a agravante de não ter sido instaurada investigação para apurar o desaparecimento de dois trabalhadores.

No caso Fazenda Brasil Verde não há excludentes de ilicitude, previstas nos artigos 20 e 21 do Projeto de Artigos.

A responsabilidade do Estado Brasileiro no referido caso é direta, pois deriva de atos do governo brasileiro e de seus agentes.

Para a Corte, não basta que os Estados se abstenham de violar direitos, devem adotar medidas para garantir a proteção do sujeito de direito, seja por sua condição de pessoa, seja por alguma situação específica em que se encontre, como vulnerabilidade decorrente de extrema pobreza ou marginalização[12].

Releva notar que nesta primeira decisão contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal fez, na decisão em comento, uma interpretação extensiva e evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos, também em relação a outras fontes internacionais de natureza semelhante, "a fim de compreender a determinação da proibição ao tráfico expressamente relacionada somente ao crime de tráfico de mulheres e

[11] DRAFT ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY WRONGFUL ACTS, with commentaries, 2001. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.
[12] TONDO, Ana Lara; FORNASIER, Mateus de Oliveira. O Ultraciclo da Escravidão Contemporânea: Análise Do Caso "Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde V. Brasil". Scientia Iuris, Londrina, v. 22, n. 1, p.43-84, mar. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n1p43. ISSN: 2178-8189.

escravos na Convenção Americana, a toda e qualquer categoria de pessoas que se encontre em posterior condição de vulnerabilidade" .

5. Conclusão

A despeito dos esforços do Estado Brasileiro, no sentido de erradicar o trabalho escravo, fato é que a herança histórica colonialista e escravocrata do país e a pobreza extrema de parte da população brasileira, são fatores que a tornam vulnerável a ser vítima deste tipo de crime.

Em 2016, foi publicada no Brasil a Lei nº 13.344 com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico doméstico e internacional de pessoas, assim como garantir maior assistência às vítimas do referido crime. Em 2024, o Brasil aprovou o IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com a publicação do Decreto nº 12.121, de 30 julho (2024-2028).

Entretanto, apesar dos esforços legislativos e governamentais do Estado Brasileiro, e da condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2016, por exemplo, no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, o número de pessoas submetidas ao trabalho escravo tem aumentado, o que torna o tema tão relevante.

Desde 2013, o número de trabalhadores encontrados no Brasil, em situação análoga de escravo pela Inspeção do Trabalho, não tinha sido tão numeroso, como aquele encontrado em 2021. E desde 2022, o número tem aumentado[13].

Embora o Projeto de Artigos ainda não tenha sido adotado como convenção internacional, os Estados devem balizar seus atos por ele, diante da relevância do tema para as relações interestatais, tendo a Assembleia Geral da ONU em 2001, recomendado a atenção dos Governos aos seus artigos.

[13] Em 2013, foram encontrados no Brasil 2.808 trabalhadores em condições análogas à de escravo pela Inspeção do Trabalho; em 2014, 1.754 trabalhadores; em 2015, 1205 trabalhadores; em 2016, 972 trabalhadores; em 2017, 648 trabalhadores; em 2018, 1.752 trabalhadores; em 2019, 1.131 trabalhadores; em 2020, 936 trabalhadores; e em 2021, 1.937 trabalhadores. Em 2022, 2.575 trabalhadores; em 2023, 3.190 trabalhadores; em 2024, 2.004 trabalhadores; e em 2025, 2.772 trabalhadores.

O Brasil ainda precisa avançar, mudar a realidade decorre de um estado de coisas completamente contrário à Constituição da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

BRITO, Vladimir. Direito Internacional Público. Coimbra: Editora Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9371-0, p. 425.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Verde Brasil vs. Brasil. San José, Costa Rica, 20 out. 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. ISBN 972-31-0855-0, p. 701

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Transnational Crime and the Developing World. Washington, DC, 2017. Disponível em https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/. Relatório completo disponível em https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf?time=1619802065.

MINISTÉRIO DO TRABALHO EM EMPREGO. Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/.

MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

MÖLDNER, Mirka. Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012. Editores: A. von Bogdany and R. Wolfrum. pp. 285-286, 327.

OLLESON, Simon. British Institute of International and Comparative Law. The Impact of the ILC's Articles of Responsibility of States for International Wrongful Acts. Preliminary Draft. 2007. Disponível em https://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf.

SMANIO, Gianpolo Poggio, et al (org.). Pessoas Invisíveis: Prevenção e Combate ao Tráfico Interno e Internacional de Seres Humanos. Londrina/PR: Thoth Editora, 2020. ISBN 978-65-86300-08-6. p. 131

A ABSTENÇÃO ELEITORAL E A DESINFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES: ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL E PORTUGAL

Voter abstention and misinformation in elections: a comparative analysis of Brazil and Portugal

Vera Cecilia Junqueira Escorel[1]

Universidade Portucalense

DOI: https://doi.org/10.62140/VCJE200335348

Sumário: 1. Introdução; 2. Abstenção eleitoral; 3. Análise comparativa: Portugal e Brasil; 4. O voto eletrônico como instrumento de participação; 5. Desinformação e processos eleitorais; 6. Considerações Finais.

Resumo: A participação política constitui um dos pilares fundamentais das democracias contemporâneas, sendo o voto o principal instrumento de manifestação da soberania popular. Todavia, fenômenos como a abstenção eleitoral e a disseminação de desinformação têm comprometido a legitimidade dos processos eleitorais em diferentes contextos nacionais. O presente artigo analisa comparativamente a abstenção eleitoral no Brasil e em Portugal, considerando seus marcos normativos, perfis sociopolíticos do eleitorado e a influência crescente da desinformação nos processos democráticos. A pesquisa demonstra que a obrigatoriedade do voto reduz, mas não elimina, a abstenção, e que a desinformação atua como fator transversal de enfraquecimento da confiança institucional e de estímulo à não participação política.
Palavras-chave: abstenção eleitoral; desinformação; democracia; participação política; Brasil; Portugal.

Abstract: Political participation is one of the fundamental pillars of contemporary democracies, with voting serving as the primary means of expressing popular sovereignty. However, phenomena such as voter abstention and the spread of misinformation have undermined the legitimacy of electoral processes in various national contexts. This article provides a comparative analysis of voter abstention in Brazil and Portugal, examining their regulatory frameworks, the sociopolitical profiles of the electorate, and the growing influence of misinformation on democratic processes. The research demonstrates that mandatory voting reduces, but does not eliminate, abstention, and that disinformation acts as a cross-cutting factor that weakens institutional trust and encourages political non-participation.

Keywords: voter abstention; misinformation; democracy; political participation; Brazil; Portugal.

[1] Mestre em Direito pela Universidade Portucalense (UPT). E-mail: veraescorel@terra.com.br.

1. Introdução

A democracia contemporânea fundamenta-se na participação política dos cidadãos, tendo o processo eleitoral como seu principal mecanismo de legitimação.

Nos regimes democráticos, o voto é concebido como expressão direta da soberania popular, configurando, simultaneamente, um direito fundamental e, em alguns ordenamentos, um dever jurídico. Desde Aristóteles, a legitimidade eleitoral é compreendida como instrumento capaz de influenciar de forma decisiva o futuro das comunidades políticas, ao assegurar que o poder seja exercido com base na vontade coletiva.

Contudo, fenômenos como a abstenção eleitoral crescente e a difusão da desinformação têm colocado em xeque a efetividade da representação democrática.

Observa se, nas últimas décadas, o crescimento da abstenção eleitoral em diferentes democracias, inclusive naquelas em que o voto é obrigatório. Paralelamente, a intensificação da desinformação nos meios digitais tem impactado negativamente a percepção dos cidadãos acerca da política, das instituições e da utilidade do voto.

Este artigo visa analisar compreender o fenômeno da participação política através de duas vertentes diferentes, a abstenção eleitoral e a desinformação.

Por meio de uma análise comparativa entre Portugal e Brasil, pretende-se apresentar as principais contribuições que os dois países têm utilizado para identificar e solucionar os problemas durante o processo eleitoral, tornando-o hígido.

À guisa de uma solução, lança-se a questão de que maneira esses fatores - a abstenção eleitoral e a desinformação -, impactam a legitimidade das eleições e da própria democracia.

2. Abstenção Eleitoral

A abstenção eleitoral pode ser conceituada como a ausência do comparecimento no ato da escolha de seu representante político. Podendo essa conceituação ser também um enfraquecimento da afluência às urnas[2].

Alguns comportamentos merecem destaque na sondagem das principais características que levam à abstenção, sendo por falta de ideologia, pela liberdade de pensamento ou por fatores sociais[3].

O Tratado da União Europeia (Maastrich), em seu artigo 8°, b, dispõe a plenitude do cidadão europeu podendo exercer o voto quando rege que se trata da possibilidade de "qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado."[4].

3. Análise comparativa: Portugal e Brasil

3.1. Portugal

Nas eleições legislativas portuguesas de 2025, último pleito nacional concluído, foram registrados 10.850.215 eleitores inscritos, dos quais aproximadamente 6,3 milhões compareceram às urnas. O número de abstenções alcançou cerca de 4,55 milhões de eleitores, o que corresponde a uma taxa de 41,77%, resultando em uma participação de 58,23%[5].

---

[2] TORRES, Maria do Carmo Vilas Boas Pinheiro. Abstenção Eleitoral e Legitimidade democrática. 2020. Dissertação de Mestrado Repositorio Institucional da Universidade Catolica Portuguesa. Disponível em http://hdl.handle.net/10400.14/31454.

[3] (...) -abstenção crónica - comportamento característico dos indivíduos que nunca votam; - abstenção selectiva - comportamento próprio dos eleitores que apenas votam em determinado tipo de eleição, por exemplo, nas autárquicas, nas legislativas, etc.; - abstenção activa - referente aos eleitores que se abstêm por considerarem que este acto possui um significado político; - abstenção flutuante - característica das pessoas que votam por razões meramente conjunturais, como a existência de uma grande disputa política numa dada, ou por identificação com um dos líderes. RETO, Luis e NUNES Francisco. Para um modelo do estudo de abstenção eleitoral em Portugal: um estudo exploratório. 1995. *Revista Análise Psicológica*, pp 471-486. ISSN 0870-8231. Repositório ISCT-IUL. P. 484. Disponível em http://hdl.handle.net/10071/14342.

[4] TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Art. 8° b. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT.

[5] COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. Disponível em https://www.cne.pt/news/ar-2025-mapa-oficial-dos-resultados_8523.

Importa destacar que, quando considerados apenas os eleitores residentes em território nacional, a taxa de abstenção foi significativamente menor, em torno de 35,62%, sendo os círculos da emigração responsáveis por elevar de maneira expressiva o índice global.

Ainda assim, Portugal mantém historicamente níveis elevados de abstenção, mesmo em eleições centrais, fenômeno acentuado após a ampliação do recenseamento automático e do eleitorado residente no exterior.

Além da idade, o fenômeno abstencionista pode estar ramificado por outras facetas vistas em relação aos portugueses que saem do país para outros lugares fora da União Europeia, mas que não votam por diversas variações comportamentais, que segundo o Observatório da Emigração já no ano de 2021, houve um apelo aos emigrantes para que participassem das eleições autárquicas mais ativamente[6].

Por outra via, imigrantes de outros Estados que residem em Portugal, com aptidão de votar nas eleições portuguesas também fazem parte do traço abstencionista das eleições em Portugal. Há autores que apontam um conjunto de soluções em sua obra para que essa classe de eleitores seja mais abrangida pelos estudos condizentes a efetivação dos votos. Entre elas está listada a educação, informação, produção e avaliação de dados no melhoramento dos estudos, além da reciprocidade nacional[7].

O voto em Portugal é facultativo, configurando-se como direito político, e não como dever jurídico, circunstância que torna a participação fortemente dependente da motivação individual, da confiança nas instituições e da percepção de eficácia do sistema político.

3.2. Brasil

Tanto o Brasil quanto a América do Sul estão inseridos num contexto de lutas travadas contra o autoritarismo entrelaçado ao baixo poder socioeconômico dos eleitores, o que poderia refletir numa perspectiva diferente da realidade europeia. Ressalta-se que as

[6] OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO. Informação datada em 24 de dezembro de 2021. A Secretária de Estado das Comunidades Portuguesas, Berta Nunes, apelou esta sexta-feira à participação dos emigrantes nas eleições legislativas de Janeiro, lembrando que esta é uma forma de fazerem notar as suas opções e visão para Portugal. Disponível em: http://observatorioemigracao.pt/np4/8310.html.

[7] RUIVO, Fernando, et al. Acesso formal dos imigrantes aos espaços políticos. Eleitos e Eleitores nos Municípios e juntas de freguesias Portuguesas. 2013. Editora Almedina.pp157-160. ISBN 978-972-40-5244-1.

pessoas mais jovens da América Latina estão se abstendo da participação eleitoral, igualando-se ao que ocorre nas democracias consolidadas[8].

Por outro lado, o Brasil, país onde o comparecimento às urnas é obrigatório, conseguiu romper com esses fatores negativos com o uso das ferramentas modernas da internet, comemorando em 2022 uma crescente no número de novos eleitores. "Entre janeiro e abril deste ano o país ganhou 2.042.817 novos eleitores entre 16 e 18 anos, um aumento de 47,2% em relação ao mesmo período em 2018."[9]. Embora o próprio Tribunal Superior Eleitoral credita esse volume no engajamento das redes sociais, é uma vertente recente que se confirmou com o efetivo comparecimento na data da eleição de 2022.

Desse modo, verificamos que o Brasil, juntamente com a América Latina, vivencia mudanças recentes no plano da abstenção eleitoral. Todavia, deve-se perquirir se é uma mudança efetiva na região ou um breve avanço das eleições presidenciais do respetivo ano, o que resultaria em momentâneo sentimento de progresso.

A comparação entre Brasil e Portugal permite constatar que a obrigatoriedade do voto exerce impacto estrutural na redução da abstenção, mas não a neutraliza. No caso brasileiro, apesar das sanções legais previstas para o não comparecimento — geralmente de baixo custo simbólico — cresce a percepção de que o custo de não votar é reduzido, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Já em Portugal, o caráter voluntário do voto torna a participação mais sensível à confiança institucional, à oferta partidária e à percepção de relevância do processo político.

---

[8] SILVA, Rafael da. Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos. 2016, Repositório da UFSC, Tese de Doutorado. pp 117 -118. Disponível em https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/169659.

[9] A Semana do Jovem Eleitor de 2022, promovida pelo TSE e por todos os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), teve como objetivo atrair o público de 15 a 18 anos de idade. A iniciativa foi criada em 2015 e visa aumentar cada vez mais o número de brasileiras e brasileiros que contribuem para a escolha dos representantes políticos do país. Uma resolução do TSE permitiu que eleitores com 15 anos tirem o título, mas só podem exercer o direito do voto aqueles jovens que tenham completado 16 anos até o dia do primeiro turno das eleições. No período da Semana, o Portal do Tribunal publicou uma série de notícias com as principais informações sobre o pleito deste ano, legislação eleitoral, alistamento, transferência e regularização do título de eleitor, entre outros tópicos, tudo para que o público jovem não tenha nenhuma dúvida quanto a prazos e regras das eleições e possa votar com segurança e confiança. Além disso, as redes sociais do TSE e dos TREs conversaram de forma mais direta com os jovens. Essa mobilização nacional contou com a parceria de diversos influenciadores digitais, clubes de futebol, organizações da sociedade civil e instituições públicas e privadas. BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Notícia do dia 05/05/2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Maio/tse-comemora-marca-historica-de-jovens-eleitores-nas-eleicoes-2022.

Em ambos os países, entretanto, a regra legal isoladamente não explica os níveis de abstenção, sendo fatores socioeconômicos, etários e territoriais mais determinantes.

Em Portugal, a abstenção é mais elevada entre jovens adultos, na faixa etária de 18 a 34 anos, bem como entre idosos em idade muito avançada. No Brasil, embora o voto seja obrigatório, observa se que jovens votam menos do que adultos de meia idade, enquanto eleitores mais velhos apresentam maior regularidade. A abstenção juvenil é particularmente elevada em eleições municipais, frequentemente percebidas como menos relevantes.

Em ambos os países, há um padrão recorrente: menor escolaridade e menor renda estão associadas a maiores probabilidades de abstenção. Contudo, ganha relevo um fenômeno identificado pela literatura como abstenção crítica, na qual o eleitor se abstém não por apatia, mas como forma de protesto, rejeição à oferta partidária ou descrença na capacidade transformadora do sistema político.

Esse tipo de abstenção manifesta se, em Portugal, especialmente entre eleitores jovens e escolarizados, e, no Brasil, entre eleitores obrigados a votar que optam por não comparecer, justificar a ausência ou votar em branco ou nulo.

4. O voto eletrônico como instrumento de participação

Em Portugal, o voto poder ser exercido presencialmente ou pode ser antecipado. Na votação presencial, os eleitores dirigem-se às assembleias de voto correspondentes aos seu local de residência (conhecido como seção eleitoral no Brasil), apresentam um documento que comprove a identidade aos membros da mesa e recebem uma cédula ou boletim de papel de votação, que deve ser depositada em uma urna para posterior contagem dos votos. O voto antecipado é conferido aos eleitores citados na Lei n.º 14/79, de 16 de maio, Lei Eleitoral para a Assembleia da República.

No Brasil, do mesmo modo, o cidadão se dirige ao local de votação, correspondente à sua residência, se identifica, em alguns locais já por biometria e, diferentemente de Portugal, dirige-se a uma urna eletrônica para votar. A contagem dos votos é realizada de forma eletrônica. O voto eletrônico é adotado no Brasil desde 1996, cujo objetivo era dar agilidade e evitar fraude no processo eleitoral. O voto eletrônico foi uma grande revolução no processo eleitoral brasileiro, apurando os votos de forma célere e com maior segurança. A título de

informação, o equipamento lançado no Brasil em 1996 para apurar os votos de forma eletrônica é o protagonista da maior eleição informatizada do mundo[10].

Outros países disponibilizam outras formas de votar, como o voto por correspondência e o voto eletrônico.

O Sistema de Votação Eletrônico pode ser definido como um sistema que utilize meio de eletrônicos nas fases de votação ou contagem do resultado dos votos. O conceito pode considerar ainda todas as operações essenciais para a realização das eleições, desde o recenseamento, passando pela votação propriamente dita, a contagem a transmissão dos resultados, bem como a sua publicação e divulgação[11].

Pode-se conceber um sistema de votação totalmente eletrônico, porém, na prática, este método ainda não existe. O que existe em alguns países são sistemas parcialmente eletrônicos, como no Brasil, em que se conjuga o sistema tradicional, com a utilização de operações eletrônicas.

A principal vantagem da votação através da Internet é a mobilidade, permitindo que o eleitor vote do local onde estiver, bastando que tenha acesso à Internet. No entanto, algumas desvantagens são apontadas a esta forma de votar, principalmente a segurança e a confidencialidade, ataques informáticos e a infoexclusão[12].

Questão que se coloca sobre o Sistema de Votação Eletrônico é a forma de garantir a segurança e o segredo do voto e a forma de garantir que o voto eletrônico está acessível a toda a população (infoexclusão), em especial à população acima dos 65 anos de idade, que tem pouca familiaridade com a Internet e é a faixa etária de maior abstenção eleitoral. De outro lado, o voto eletrônico é visto como solução para a questão da mobilidade e da abstenção entre os jovens . "Assim sendo, o voto eletrônico não deveria ser obrigatório, mas sim um complemento ao voto tradicional"[13].

Para Portugal, a maior contribuição do voto eletrônico seria substituir o chamado "voto em mobilidade". Outra contribuição seria a facilidade e agilidade na contagem dos

---

[10] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Comunicação. Notícias. 2021. Maio. Urna eletrônica 25 anos: lançado em 1996, equipamento é o protagonista da maior eleição informatizada do mundo. Disponível em https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-lancado-em-1996-equipamento-e-o-protagonista-da-maior-eleicao-informatizada-do-mundo.

[11] GRAÇA, Rita Alves. O Voto Eletrônico Como Uma Possibilidade de Aumentar a Participação Política. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Outubro, 2018. Disponível em https://www.iscte-iul.pt/tese/9824.

[12]O Conselho da Europa apresenta um conjunto de recomendações sobre a adoção destes sistemas de votação eletrónicos (Council of Europe – Commitee of Ministers, 2004) nomeadamente: o voto eletrónico deve respeitar todos os princípios das eleições democráticas e deverá ser tão de confiança e seguro como as eleições que não usam meios eletrónicos e, enquanto não for requerido para mudar os processos de eleição, os estados-membros da UE devem considerar rever a sua legislação de acordo com as Recomendações do Concelho. Quando implementado o voto eletrónico, é também necessário que se cumpram os princípios legais do voto (sufrágio universal, livre, igual, secreto). GRAÇA, op. cit. 10.

[13] GRAÇA, op. cit. 10.

votos eletrônicos, mas que para Portugal tem pouca importância, já que a contagem dos votos pelo meio tradicional, em papel, termina normalmente seis horas após encerradas as urnas[14].

Em Portugal, foram implementadas algumas experiências-piloto de voto eletrônico, concluindo-se que este sistema de votação só valeria a pena se o eleitor pudesse votar de qualquer assembleia de voto e não apenas naquela em que está registrado. "Como vimos no capítulo anterior, os principais riscos e desvantagens do voto eletrônico estão relacionados com a questão da segurança informática, pirataria e fiabilidade, relativamente à unicidade e pessoalidade do voto e segredo do mesmo"[15].

No Brasil, a contagem dos votos impressos levava dias para ser concluída, além das diversas fraudes perpetradas por este sistema de votação.

5. Desinformação e processos eleitorais

A desinformação compromete o direito do cidadão à formação de uma opinião política livre e informada. A disseminação de conteúdos falsos ou enganosos, especialmente em ambientes digitais, mina a confiança nas instituições e prejudica a integridade dos processos democráticos.

A desinformação figura entre os principais riscos globais de curto prazo (2025–2027), conforme identificado pelo *World Economic Forum*, sendo classificada pelo segundo ano consecutivo como uma das maiores ameaças à estabilidade mundial. Seu impacto inclui a desestabilização de eleições, o enfraquecimento da democracia, a amplificação de conflitos sociais e a dificuldade de resposta a crises, como pandemias e emergências climáticas[16].

A rápida disseminação da desinformação decorre de múltiplos fatores estruturais: a) o funcionamento de plataformas digitais e algoritmos que priorizam conteúdos de alto engajamento emocional; b) o avanço da inteligência artificial e das tecnologias de deepfake, que tornam mais fácil a produção de conteúdo falsos altamente convincentes; c) a polarização social e política; d) a crise de confiança nas instituições públicas, na mídia tradicional e na ciência.

No contexto brasileiro, destaca se a instauração do Inquérito nº 4.781, conhecido como Inquérito das Fake News, em março de 2019, pelo Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de apurar ameaças, campanhas de desinformação, calúnias e ataques dirigidos à

[14] UMIC. 2005. Projecto Voto Electrónico. Voto Electrónico. [Online] Agência para a Sociedade do Conhecimento, 2005. [Cited: 05 06, 2007.] http://www.votoelectronico.pt/. Citado por GRAÇA. op. cit. 10.
[15] GRAÇA, op. cit. 10.
[16] WORLD ECONOMIC FORUM, News Release. Disponível em https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_Press_Release_2025_PT.pdf.

Corte e a seus membros. A constitucionalidade do procedimento foi confirmada pelo Plenário do STF em 2020 (ADPF 572).

Em março de 2026, o inquérito completou sete anos de tramitação, permanecendo em curso, sem prazo definido para encerramento, e com divisão interna quanto à sua continuidade. O procedimento segue sob sigilo, com diligências conduzidas pela Polícia Federal, sendo utilizado como instrumento abrangente para investigações correlatas, como milícias digitais e financiamento da desinformação.

A desinformação impacta diretamente a participação política ao gerar descrédito no processo eleitoral, saturação informacional e radicalização do debate público. Esse cenário contribui para o aumento da abstenção eleitoral, especialmente entre jovens e eleitores com maior exposição a ambientes digitais.

O combate à desinformação exige estratégias múltiplas, incluindo transparência das plataformas digitais, literacia mediática, fortalecimento do jornalismo de qualidade e regulamentação eficaz. A União Europeia tem desenvolvido políticas nesse sentido, ainda em processo de consolidação nos ordenamentos nacionais.

Foi adotado pela Comissão Europeia como conceito operacional de desinformação "toda a informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens econômicas ou para enganar deliberadamente o público, e que é suscetível de causar um prejuízo público"[17]. Podem ser citados como exemplos de tais práticas, as seguintes normas.

Na Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão, Fake News, Desinformação e Propaganda, firmada pelas Nações Unidas (ONU), da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Africana para os Direitos Humanos e da Mulher (CADHP), é sublinhado o potencial da desinformação e da propaganda para induzir em erro e interferir com o direito público de saber. Foram adotados, na referida declaração, princípios gerais, padrões gerais de desinformação e propaganda, formas de possibilitar um ambiente de expressão livre,

[17] (...) o qual abrange ameaças aos processos políticos democráticos e aos processos de elaboração de políticas, bem como a bens públicos, tais como a proteção da saúde dos cidadãos da UE, o ambiente ou a segurança. A desinformação não abrange erros na comunicação de informações, sátiras, paródias ou notícias e comentários claramente identificados como partidários, nem a opinião escrita ou oral, salvo se esta servir para ampliar uma desinformação (informação comprovadamente falsa). Entidade Reguladora para a Comunicação Social – ERC. SILVA, op. cit. 7.

definição e a atuação de intermediários, dos jornalistas e dos meios de comunicação, e formas de cooperação dos atores principais[18].

Em 2018, na Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, restou evidenciada esta preocupação, segundo a qual as sociedades democráticas dependem de debates públicos que permitam cidadãos bem informados expressarem a sua vontade mediante processos políticos livres e justos[19].

O artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa, que prevê os princípios gerais de direito eleitoral, estabelece que as campanhas eleitorais devem ser regidas pelos seguintes princípios: a) Liberdade de propaganda; b) Igualdade de oportunidades e tratamento perante as candidaturas; c) Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas; e d) Transparência e fiscalização das contas eleitorais.

Por sua vez, o quadro legislativo português sobre o assunto, é bem mais extenso e diversificado.

Cabe à Comissão Nacional das Eleições a competência para a fiscalização das eleições, restando consagrado o princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, devendo todos ter direito a igual tratamento, podendo exercer livremente a sua campanha eleitoral. A Constituição da República Portuguesa no supracitado artigo prevê ainda que os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração eleitoral, nas formas previstas em lei.

Sobreleva notar que foi aprovada em julho de 2015, a Lei n.º 72-A/2015, que procura uniformizar os direitos e deveres dos órgãos de comunicação social nos períodos eleitorais. Perdeu a norma, no entanto, a oportunidade de efetivamente penalizar àqueles que veicularem publicidade comercial ilícita. Perdeu a norma, no entanto, a oportunidade de efetivamente penalizar àqueles que veicularem publicidade comercial ilícita[20].

---

[18] OSCE. JOINT DECLARATION ON FREEDOM OF EXPRESSION AND "FAKE NEWS", DISINFORMATION AND PROPAGANDA. 3 de março de 2017. Disponível em https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf.

[19] *Our open democratic societies depend on public debates that allow well-informed citizens to express their will through free and fair political processes. Media have traditionally played a key role in holding public authorities to account and in providing the information that enables citizens to form their own views on societal issues and actively and effectively participate in democratic society. In Europe, traditional media is subject to a wide range of rules on impartiality, pluralism, cultural diversity, harmful content, advertising and sponsored content. Democracy in the European Union rests on the existence of free and independent media.* COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES. Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia. COM/2018/236 final. Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PT.

[20] Entidade Reguladora para a Comunicação Social – ERC. SILVA, op. cit. 7.

6. Considerações Finais

A abstenção eleitoral e a desinformação representam desafios centrais às democracias contemporâneas.

O fortalecimento da participação política passa pela educação cívica, garantia de informação confiável e inovação responsável nos mecanismos eleitorais, de modo a preservar a legitimidade democrática.

Tanto em Portugal quanto no Brasil observam-se avanços e retrocessos na participação política, sendo o desinteresse e o baixo envolvimento, especialmente entre os jovens, fatores centrais da abstenção eleitoral. A análise comparativa demonstra que a obrigatoriedade do voto reduz os índices de abstenção, mas não é suficiente para garantir elevada participação democrática.

A desinformação emerge como elemento transversal, capaz de corroer a confiança institucional e o sentido atribuído ao voto. Diante desse contexto, a União Europeia tem analisado alternativas, como o uso de ferramentas eletrônicas de votação, com o objetivo de facilitar o acesso e incentivar a participação de grupos tradicionalmente afastados do processo eleitoral, como jovens e idosos com dificuldades de mobilidade.

À guisa de exaurir o tema, impõe-se o questionamento, se uma eleição marcada por níveis elevados de abstenção pode ser considerada plenamente legítima diante da inação significativa de seu corpo eleitoral. A resposta a essa indagação permanece no centro dos desafios contemporâneos das democracias representativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. Disponível em https://www.cne.pt/news/ar-2025-mapa-oficial-dos-resultados_8523.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES. Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia. COM/2018/236 final. Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PT.

GRAÇA, Rita Alves. O Voto Eletrônico Como Uma Possibilidade de Aumentar a Participação Política. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Outubro, 2018. Disponível em https://www.iscte-iul.pt/tese/9824.

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO. Informação datada em 24 de dezembro de 2021. A Secretária de Estado das Comunidades Portuguesas, Berta Nunes, apelou esta sexta-feira à participação dos emigrantes nas eleições legislativas de Janeiro, lembrando que esta é uma forma de fazerem notar as suas opções e visão para Portugal. Disponível em: http://observatorioemigracao.pt/np4/8310.html.

OSCE. JOINT DECLARATION ON FREEDOM OF EXPRESSION AND "FAKE NEWS", DISINFORMATION AND PROPAGANDA. 3 de março de 2017. Disponível em https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf.

RETO, Luis e NUNES Francisco. Para um modelo do estudo de abstenção eleitoral em Portugal: um estudo exploratório. 1995. Revista Análise Psicológica, pp 471-486. ISSN 0870-8231. Repositório ISCT-IUL. P. 484. Disponível em http://hdl.handle.net/10071/14342.

RUIVO, Fernando, et al. Acesso formal dos imigrantes aos espaços políticos. Eleitos e Eleitores nos Municípios e juntas de freguesias Portuguesas. 2013. Editora Almedina.pp157-160. ISBN 978-972-40-5244-1.

SILVA, Rafael da. Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos. 2016, Repositório da UFSC, Tese de Doutorado. pp 117 -118. Disponível em https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/169659.

TORRES, Maria do Carmo Vilas Boas Pinheiro. Abstenção Eleitoral e Legitimidade democrática. 2020. Dissertação de Mestrado Repositorio Institucional da Universidade Catolica Portuguesa. Disponível em http://hdl.handle.net/10400.14/31454.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Art. 8° b. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Notícia do dia 05/05/2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Maio/tse-comemora-marca-historica-de-jovens-eleitores-nas-eleicoes-2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Comunicação. Notícias. 2021. Maio. Urna eletrônica 25 anos: lançado em 1996, equipamento é o protagonista da maior eleição informatizada do mundo. Disponível em https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-lancado-em-1996-equipamento-e-o-protagonista-da-maior-eleicao-informatizada-do-mundo.

UMIC. 2005. Projecto Voto Electrónico. Voto Electrónico. [Online] Agência para a Sociedade do Conhecimento, 2005. [Cited: 05 06, 2007.] http://www.votoelectronico.pt/.

WORLD ECONOMIC FORUM, News Release. Disponível em https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_Press_Release_2025_PT.pdf.

CERCO COMO MÉTODO DE GUERRA E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: LIMITES JURÍDICOS

Vera Lúcia Viegas-Liquidato [1]/[2]
Universidade de São Paulo (USP)

DOI: https://doi.org/10.62140/VLVL571333665

Resumo: Este trabalho examina o cerco como método de guerra à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH), analisando os limites jurídicos dessa prática militar e suas consequências humanitárias para a população civil. Historicamente utilizado como estratégia destinada a compelir a rendição de cidades ou posições fortificadas por meio do isolamento e da interrupção de suprimentos, o cerco tem reaparecido com frequência em conflitos armados contemporâneos, especialmente em contextos de guerra urbana. Essa realidade suscita importantes questionamentos jurídicos acerca da compatibilidade dessa prática com o regime normativo do Direito Internacional Humanitário e com o sistema de proteção conferido às populações civis em conflitos armados.

O problema central da investigação consiste em determinar se o cerco pode ser considerado compatível com o quadro normativo do Direito Internacional Humanitário e em que medida as regras e princípios que estruturam esse regime jurídico impõem limites à utilização dessa estratégia militar. O objetivo do estudo é examinar o enquadramento jurídico do cerco à luz das principais fontes do Direito Internacional Humanitário, incluindo o direito convencional, o direito internacional consuetudinário e os princípios estruturantes que regem a condução das hostilidades, bem como analisar as implicações jurídicas decorrentes da utilização dessa prática quando seus efeitos recaem sobre populações civis.

A metodologia empregada baseia-se na análise dogmática das principais fontes normativas do Direito Internacional Humanitário, incluindo as Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e a compilação das normas consuetudinárias elaborada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, bem como na análise de estudos doutrinários e de exemplos contemporâneos de cercos em contextos de conflito armado.

À guisa de conclusão, do estudo depreende-se que o cerco não pode ser utilizado a seu bel-prazer como método de guerra, independentemente das limitações impostas pelo arcabouço jurídico do Direito Internacional Humanitário: expor populações civis à privação de recursos indispensáveis à sua sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais é proibido no âmbito do quadro normativo do Direito Internacional Humanitário. Tal proibição decorre não apenas dos princípios fundamentais que estruturam o Direito Internacional Humanitário — particularmente os princípios de humanidade, distinção, proporcionalidade e precaução, bem como da Cláusula de Martens — mas também de regras convencionais destinadas à

[1] Email: viegasliquidato@gmail.com. *Link* para *curriculum lattes*: http://lattes.cnpq.br/0981437458828867.

[2] Pós-doutorado em Direito Internacional Privado pela Universidade de Bolonha, doutora em Direito Internacional pela USP, coordenadora do CEISAL (Conselho Europeu de Investigações Sociais para a América Latina), consultora da Clínica de Direito Internacional Humanitário da UFRGS, membro da ASADIP (Associação Americana de Professores de D. I. Pr.), SBDI, ABDI (Associação Brasileira de Direito Internacional) e IBDipr (Instituto Brasileiro de D. I. Pr.).

proteção da sobrevivência da população civil, incluindo a proibição de provocar fome entre civis como método de guerra e a criminalização dessa conduta como crime de guerra no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

Palavras-chave: Direito Internacional Humanitário; Cerco; Fome como método de guerra; Proteção da População Civil. Crimes de guerra.

Abstract: This work examines siege as a method of warfare in light of International Humanitarian Law (IHL), analyzing the legal limits of this military practice and its humanitarian consequences for the civilian population. Historically used as a strategy intended to compel the surrender of cities or fortified positions through isolation and the interruption of supplies, siege has reappeared frequently in contemporary armed conflicts, especially in contexts of urban warfare. This reality raises important legal questions regarding the compatibility of this practice with the normative regime of International Humanitarian Law and with the system of protection granted to civilian populations in armed conflicts.
The central problem of the investigation consists in determining whether siege can be considered compatible with the normative framework of International Humanitarian Law and to what extent the rules and principles that structure this legal regime impose limits on the use of this military strategy. The objective of the study is to examine the legal framework of siege in light of the principal sources of International Humanitarian Law, including conventional law, customary international law and the structuring principles that govern the conduct of hostilities, as well as to analyze the legal implications arising from the use of this practice when its effects fall upon civilian populations.
The methodology employed is based on the dogmatic analysis of the principal normative sources of International Humanitarian Law, including the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols of 1977, the Rome Statute of the International Criminal Court and the compilation of customary norms elaborated by the International Committee of the Red Cross, as well as on the analysis of doctrinal studies and contemporary examples of sieges in contexts of armed conflict.
By way of conclusion, the study shows that siege cannot be used at one's own discretion as a method of warfare, regardless of the limitations imposed by the legal framework of International Humanitarian Law: exposing civilian populations to the deprivation of resources indispensable to their survival, to starvation or to disproportionate suffering is prohibited within the normative framework of International Humanitarian Law. Such prohibition derives not only from the fundamental principles that structure International Humanitarian Law — particularly the principles of humanity, distinction, proportionality and precaution, as well as the Martens Clause — but also from conventional rules aimed at protecting the survival of the civilian population, including the prohibition of causing starvation among civilians as a method of warfare and the criminalization of such conduct as a war crime in the Rome Statute of the International Criminal Court.

Keywords: International Humanitarian Law; Siege; Starvation as a Method of Warfare; Protection of the Civilian Population; War Crimes.

Introdução

A utilização do cerco como método de guerra acompanha a história dos conflitos armados e permanece presente na contemporaneidade, sobretudo em cenários de guerra urbana. Tradicionalmente associado à estratégia de isolar cidades ou posições fortificadas

com o objetivo de compelir a rendição por meio da privação de recursos essenciais, o cerco revela-se uma técnica militar cuja permanência histórica contrasta com a progressiva densificação normativa do Direito Internacional Humanitário (DIH). Essa tensão entre prática e normatividade suscita um problema jurídico central: em que medida o cerco pode ser considerado compatível com o quadro normativo do DIH e quais são os limites que esse regime jurídico impõe à sua utilização?

A relevância da questão decorre do fato de que, embora o cerco não seja expressamente proibido como método de guerra em textos convencionais, seus efeitos recaem, com frequência, sobre a população civil, expondo-a à privação de bens indispensáveis à sobrevivência, à fome e a outras formas de sofrimento. Nesse contexto, impõe-se examinar se e em que condições a condução de operações de cerco pode ser considerada lícita à luz das normas e dos princípios que regem a condução das hostilidades, bem como quais são as consequências jurídicas decorrentes da sua utilização em desconformidade com esses parâmetros.

Para enfrentar esse problema, o presente artigo estrutura-se em quatro partes. Em primeiro lugar, procede-se à delimitação conceitual do cerco como método de guerra, identificando suas características essenciais e distinguindo-o de outras formas de operação militar. Nesse contexto, são examinados, de um lado, um exemplo histórico emblemático — o cerco de Jerusalém durante as Cruzadas — e, de outro, um exemplo contemporâneo, com o objetivo de evidenciar a permanência dessa prática e de situar a análise em um plano concreto, sem prejuízo do rigor metodológico exigido pela abordagem jurídica.

Na sequência, o estudo volta-se ao exame do quadro normativo do Direito Internacional Humanitário aplicável à condução de operações de cerco. Para tanto, são analisados os princípios estruturantes desse ramo do direito — notadamente os princípios da distinção, da proporcionalidade e da precaução — bem como a proibição de empregar a fome da população civil como método de guerra, conforme previsto no Protocolo Adicional I, de 1977, às Convenções de Genebra de 1949. Essa análise permite identificar os limites jurídicos que condicionam a licitude das operações militares e que incidem diretamente sobre a condução de cercos.

Em seguida, examina-se o enquadramento do cerco à luz do Direito Internacional Penal, com especial atenção ao Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998; em vigor desde 2002), que tipifica como crime de guerra a utilização da fome da população civil como método de guerra. Busca-se, nesse ponto, evidenciar a transição de um regime

normativo centrado na regulação da condução das hostilidades para um regime que também prevê a responsabilização penal individual por violações graves do DIH.

Por fim, o artigo analisa as consequências jurídicas e os limites operacionais do cerco, identificando as circunstâncias em que essa prática, embora não proibida em abstrato, se torna ilícita em razão de seus efeitos sobre a população civil. A partir da articulação entre normas convencionais, princípios estruturantes e mecanismos de responsabilização penal, procura-se demonstrar que o cerco, quando estruturado de modo a expor populações civis à privação de recursos indispensáveis à sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais, é incompatível com o quadro normativo do Direito Internacional Humanitário, ensejando a responsabilidade penal internacional.

1. O cerco como método de guerra: delimitação conceitual

O cerco constitui uma das formas mais antigas e recorrentes de condução das hostilidades, caracterizando-se, em linhas gerais, pela imposição de isolamento a uma cidade, região ou posição estratégica com o objetivo de enfraquecer a capacidade de resistência do adversário. Apesar de sua longa tradição histórica, o emprego do cerco em conflitos contemporâneos suscita relevantes questões jurídicas, sobretudo em razão de seus efeitos potenciais sobre a população civil e sobre o acesso a recursos indispensáveis à sobrevivência.

Nesse contexto, torna-se necessário delimitar conceitualmente o cerco enquanto método de guerra, identificando seus elementos característicos e distinguindo-o de outras formas de operação militar, como o bloqueio e as ofensivas convencionais. Tal delimitação constitui etapa essencial para a análise, desenvolvida nos itens subsequentes, acerca da compatibilidade dessa prática com o quadro normativo do DIH.

1.1 Definição e características do cerco

O cerco pode ser definido, em termos gerais, como método de guerra consistente no isolamento militar de uma cidade, vila, instalação ou área, com o objetivo de impedir o contato do adversário com o exterior, reduzir sua capacidade de resistência e, em última análise, forçar sua rendição. Segundo Mikos-Skuza (2018, p. 319-320), o termo *siege* deriva do latim *sedere*, "sentar-se", e designa o cercamento militar de uma localidade ou instalação com

a finalidade de impor isolamento, impedir o contato do inimigo com o mundo exterior, reduzir sua resistência e obter a rendição.

A característica central do cerco é, portanto, o isolamento. Esse isolamento pode recair sobre uma cidade inteira, uma área urbana delimitada ou uma posição militar específica, e se manifesta pela restrição ou interrupção de comunicações, deslocamentos, reforços e suprimentos. A Geneva Academy observa que os cercos geralmente envolvem o isolamento de um adversário mediante o cercamento de uma área, com vistas a causar dano continuado e direcionado ao inimigo por bombardeios, ataques ou privação de recursos (GENEVA ACADEMY, 2024, p. 2).

Além do isolamento, o cerco caracteriza-se pelo controle de recursos. Em sua dinâmica histórica e contemporânea, não se limita à pressão militar direta sobre as defesas da área sitiada, mas envolve também a restrição de alimentos, água, combustível, medicamentos e outros bens essenciais. Segundo Mikos-Skuza (2018, p. 320), tradicionalmente, quando uma força atacante não conseguia ou não desejava tomar imediatamente uma fortaleza ou área urbana, passava a cercá-la, impedindo o envio de suprimentos logísticos, reforços ou a fuga das tropas sitiadas.

Essa dimensão do cerco explica sua particular relevância para o DIH. A privação de recursos, ainda que dirigida ao enfraquecimento do adversário militar, pode produzir efeitos diretos sobre a população civil. Fillol Mazo observa que a proibição da fome como método de guerra visa proteger a população civil não apenas diante da negativa de acesso à comida, mas também diante da privação de fontes alimentares e de suprimentos indispensáveis à sua sobrevivência (FILLÓL MAZO, 2020, p. 185-187).

Por fim, o cerco apresenta uma finalidade militar específica, consistente no enfraquecimento do adversário por meio do desgaste, do isolamento e da pressão prolongada. Não se trata apenas de ocupar fisicamente uma cidade ou posição, mas de reduzir progressivamente a capacidade de resistência de quem se encontra no interior da área sitiada. Trata-se de um método de guerra que, pela própria forma como se estrutura — fundada no isolamento e na restrição de recursos —, projeta necessariamente seus efeitos para além do plano estritamente militar, incidindo de modo direto sobre a população civil.

1.2 Distinção do cerco em relação a outras operações militares

A delimitação conceitual do cerco exige sua distinção em relação a outras formas de condução das hostilidades, notadamente o bloqueio e as operações ofensivas convencionais.

Embora tais práticas possam apresentar pontos de contato no plano operacional, tratam-se de métodos distintos, com lógicas próprias e efeitos diversos sobre o adversário e sobre a população civil.

O bloqueio, em sentido técnico, consiste na interdição de rotas de acesso — especialmente no domínio marítimo — com o objetivo de impedir o tráfego para ou a partir de determinadas áreas costeiras ou portos sob controle do adversário. No plano jurídico, o bloqueio naval encontra disciplina específica no *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* (1994), que o define como medida destinada a impedir o tráfego marítimo para ou a partir de determinados portos ou costas (SAN REMO MANUAL, 1994, Rule 93). Diferentemente do cerco, que se caracteriza pelo isolamento físico e territorial direto de uma área, o bloqueio atua predominantemente sobre fluxos logísticos e linhas de comunicação, sem necessariamente implicar o cercamento integral de uma cidade ou posição. Ainda que o bloqueio possa produzir efeitos semelhantes aos do cerco, sobretudo no que se refere à restrição de recursos, sua lógica operacional não se funda na ocupação ou no isolamento territorial imediato do espaço controlado pelo adversário.

Por sua vez, as operações ofensivas convencionais distinguem-se do cerco por sua natureza dinâmica e por seu objetivo imediato de conquista territorial ou neutralização direta das forças inimigas. Nessas operações, a ação militar se desenvolve por meio de ataques diretos, manobras táticas e emprego intensivo de força, com vistas à rápida superação da resistência adversária. O cerco, ao contrário, caracteriza-se por uma lógica de desgaste progressivo, na qual o tempo, o isolamento e a restrição de recursos desempenham papel central na obtenção do resultado militar pretendido, conforme indicado em estudos contemporâneos sobre *siege warfare* (MIKOS-SKUZA, 2018; GENEVA ACADEMY, 2024).

Essa distinção evidencia que o cerco não se confunde nem com o bloqueio — cuja disciplina jurídica se desenvolve principalmente no domínio da guerra marítima — nem com as operações ofensivas convencionais, constituindo um método autônomo de guerra. Sua especificidade reside na combinação entre isolamento territorial, controle de recursos e pressão prolongada, elementos que permitem compreender a singularidade de seus efeitos e justificam sua análise própria no âmbito do DIH.

1.3 Exemplo histórico: o cerco de Jerusalém durante as Cruzadas

O cerco de Jerusalém em 1099, no contexto da Primeira Cruzada, constitui um dos exemplos históricos mais emblemáticos do uso do cerco como método de guerra. A cidade,

então sob domínio do Califado Fatímida, foi cercada pelas forças cruzadas entre junho e julho daquele ano, sendo submetida a um processo de isolamento progressivo, com restrição de acesso a recursos essenciais e intensificação de ataques contra suas defesas.

As fontes históricas indicam que o cerco envolveu tanto a interrupção de suprimentos quanto a construção de estruturas ofensivas, como torres de assalto, destinadas a superar as muralhas da cidade. Crônicas contemporâneas, como a de Fulcher de Chartres, descrevem a escassez de água e alimentos dentro da cidade, bem como o desgaste progressivo das forças sitiadas (FULCHER DE CHARTRES, 1969).

Segundo Jonathan Riley-Smith, o cerco de Jerusalém evidencia a lógica estratégica típica desse método de guerra, consistente em enfraquecer o adversário por meio do isolamento e da privação de recursos, com o objetivo de forçar sua rendição ou facilitar a tomada da cidade. Nesse contexto, o cerco não se limitou a uma operação militar direta, mas implicou a submissão da população local a condições extremas de sobrevivência (RILEY-SMITH: 1986).

A tomada da cidade, em 15 de julho de 1099, foi seguida por episódios de violência generalizada contra a população, amplamente documentados pelas fontes da época. Embora tais práticas devam ser analisadas com cautela, evitando-se anacronismos, o episódio ilustra, de forma paradigmática, como o cerco, enquanto método de guerra, historicamente se associa à exposição da população civil a situações de extrema vulnerabilidade.

Esse exemplo evidencia que, desde sua origem histórica, o cerco se caracteriza não apenas pelo enfrentamento entre forças militares, mas também por seus efeitos sobre a população submetida ao isolamento, o que reforça a necessidade de examinar seus limites à luz do quadro normativo contemporâneo do DIH.

1.4 Exemplos contemporâneos de cerco

A análise contemporânea do cerco como método de guerra pode ser ilustrada por episódios na década de 20 do século XI (2022 em diante) em conflitos armados internacionais, nos quais operações militares envolveram o isolamento de áreas urbanas e a restrição significativa de acesso a recursos essenciais pela população civil.

No contexto do conflito entre Rússia e Ucrânia, o cerco da cidade de Mariupol, em 2022, é frequentemente apontado como exemplo paradigmático de operação militar caracterizada pelo isolamento territorial e pela interrupção de suprimentos. Relatórios e análises indicam que a cidade foi submetida a um bloqueio prolongado, com severas

limitações ao acesso a alimentos, água e assistência humanitária, situação que contribuiu para elevado número de mortes civis durante o cerco (HUMAN RIGHTS WATCH, 2024).

Estudos e investigações posteriores também apontaram alegações de utilização de privação de recursos essenciais como parte da estratégia militar, o que levanta questões relevantes à luz das normas do DIH relativas à proteção da população civil (OCHAB, 2024).

Situação semelhante pode ser observada no conflito entre Israel e o Hamas, especialmente no que se refere às condições verificadas na Faixa de Gaza após o início das operações militares em 2023. Diversas reportagens de veículos de imprensa internacionais apontam que as restrições à entrada de ajuda humanitária, somadas à destruição de infraestrutura essencial, contribuíram para um cenário de grave insegurança alimentar e risco de fome em larga escala. Nesse sentido, reportagem do *The Washington Post* relata o aumento de mortes associadas à fome e a persistência de restrições ao fluxo de alimentos e suprimentos básicos, evidenciando o impacto dessas medidas sobre as condições de sobrevivência da população civil (THE WASHINGTON POST, 2025).

Esses exemplos contemporâneos evidenciam que o cerco, enquanto método de guerra, continua a ser empregado em contextos urbanos, frequentemente produzindo efeitos que ultrapassam o plano estritamente militar e atingem diretamente a população civil. Ainda que a caracterização jurídica de tais situações deva ser feita com cautela, à luz das circunstâncias específicas de cada conflito, os casos analisados revelam a centralidade do problema enfrentado pelo presente estudo: a compatibilidade entre operações de cerco e os limites impostos pelo DIH, especialmente no que se refere à proteção de civis e à proibição da utilização da fome como método de guerra.

2. O quadro normativo do DIH: Princípios do DIH

A compreensão do quadro normativo do DIH exige, inicialmente, a consideração da pluralidade de suas fontes e dos mecanismos pelos quais suas normas são formadas, interpretadas e aplicadas. Nesse sentido, a doutrina contemporânea tem destacado que o sistema normativo do DIH não se limita às fontes clássicas do direito internacional, abrangendo também instrumentos que, embora não possuam caráter juridicamente vinculante, desempenham relevante função interpretativa e de consolidação normativa.

Segundo Sassòli (2024, p. 59), determinados documentos não vinculantes, como manuais elaborados por especialistas, diretrizes e compilações de prática estatal,

desempenham papel importante no âmbito do DIH, ainda que não criem novas regras, mas apenas reafirmem ou interpretem o direito existente.

Ainda segundo Sassòli (2024, p. 59), esses documentos são úteis para acadêmicos, operadores do direito e profissionais envolvidos na aplicação do DIH, na medida em que contribuem para a identificação e a sistematização do direito consuetudinário, além de oferecer parâmetros relevantes para a interpretação das normas aplicáveis.

O autor também observa que atos unilaterais de Estados podem vinculá-los com base no princípio da boa-fé e que compromissos unilaterais assumidos por grupos armados podem desempenhar papel relevante no DIH, embora sua classificação no direito internacional seja difícil (SASSÒLI, 2024, p. 59).

A partir dessa perspectiva, evidencia-se que o DIH se estrutura como um sistema normativo complexo, no qual diferentes tipos de fontes — vinculantes e não vinculantes — interagem na definição e na interpretação das regras aplicáveis aos conflitos armados. É nesse contexto que se inserem os princípios fundamentais do DIH, os quais, enraizados nas fontes tradicionais do direito internacional, desempenham função central na organização e na aplicação das normas que regem a condução das hostilidades sendo que, tais princípios possuem força vinculante, justamente por serem princípios gerais de direito.

2.1 Princípio da distinção

O princípio da distinção constitui o núcleo estruturante do Direito Internacional Humanitário, impondo às partes em conflito o dever de diferenciar, em todos os momentos, entre combatentes e civis, bem como entre objetivos militares e bens de caráter civil. Esse princípio encontra consagração expressa no artigo 48 do Protocolo Adicional I (1977) às Convenções de Genebra (1949), que estabelece a obrigação de dirigir as operações apenas contra objetivos militares, sendo complementado pelo artigo 51, que assegura a proteção geral da população civil contra os perigos resultantes das hostilidades.

No plano doutrinário, Ângelo Facciolli observa que a distinção, no âmbito do DIH, se manifesta tanto pela garantia de direitos às pessoas quanto pela imposição de restrições aos combatentes, especialmente no que se refere à proteção de bens e áreas afetadas pelos conflitos armados (FACCIOLLI, 2015, p. 122). Nesse sentido, a proteção não se limita à proibição de ataques diretos contra civis, mas se estende à preservação de espaços e bens que não se qualificam como objetivos militares.

O autor também destaca que a proteção de bens culturais, locais religiosos e outras áreas não destinadas a fins militares representa uma forma indireta de proteção da população

civil, reforçando a centralidade do princípio da distinção na estrutura normativa do DIH (FACCIOLLI, 2015, p. 122). Essa abordagem evidencia que a distinção não opera apenas no plano da identificação de objetivos militares, mas também na delimitação dos efeitos admissíveis das operações militares.

2.2 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade atua como limite jurídico à condução das hostilidades, mesmo quando a ação militar se dirige contra um objetivo legítimo. Sua base normativa encontra-se no artigo 51, §5º, alínea "b", do Protocolo Adicional I (1977), que proíbe ataques que possam causar perdas incidentais à população civil ou danos a bens de caráter civil que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta esperada.

Segundo Ângelo Facciolli, a proporcionalidade está diretamente relacionada à limitação dos meios e métodos de guerra, de modo que a intensidade das ações militares deve ser compatível com a vantagem militar pretendida (FACCIOLLI, 2015, p. 117). Trata-se, portanto, de um critério jurídico que exige uma avaliação entre o ganho militar e os efeitos colaterais da operação.

O autor ressalta, ainda, que esse princípio constitui um dos principais instrumentos de contenção das condutas militares, encontrando previsão expressa em tratados internacionais e sendo amplamente aplicável às operações em conflitos armados (FACCIOLLI, 2015, p. 118). Assim, mesmo quando um ataque é dirigido contra um objetivo militar, ele pode ser considerado ilícito caso seus efeitos sobre a população civil sejam desproporcionais.

A doutrina contemporânea tem enfatizado que a aplicação do princípio da proporcionalidade exige uma avaliação prospectiva, isto é, baseada nas informações disponíveis no momento da decisão militar, e não em resultados observados *a posteriori*. Nesse sentido, a literatura especializada destaca que a proporcionalidade impõe ao agente militar o dever de ponderar, de forma antecipada, os efeitos previsíveis da operação sobre a população civil, considerando não apenas as perdas humanas, mas também os danos a bens indispensáveis à sua sobrevivência (NIJS, 2020).

Essa dimensão adquire especial relevância em contextos de operações prolongadas ou de cerco, nos quais os efeitos das ações militares não se manifestam apenas de forma imediata, mas se acumulam ao longo do tempo. Nesses casos, a avaliação da proporcionalidade não pode se limitar ao impacto direto de um ataque isolado, devendo

abranger também os efeitos indiretos decorrentes da restrição de acesso a recursos essenciais, como alimentos, água e assistência médica. Como demonstra Nijs, o princípio da proporcionalidade exige a consideração dos efeitos previsíveis das operações militares sobre a população civil, inclusive aqueles que se manifestam de forma progressiva ao longo do tempo (NIJS, 2020).

Dessa forma, o princípio da proporcionalidade revela-se particularmente relevante para a análise do cerco como método de guerra, uma vez que a sua lógica operacional — fundada no isolamento, na pressão prolongada e na restrição de recursos — incide diretamente sobre a população civil. Nessa perspectiva, os efeitos diretos e indiretos do cerco não podem ser tratados como consequências juridicamente neutras ou meramente colaterais: quando a operação expõe civis à privação de bens indispensáveis à sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais, o cerco é proibido pelo DIH.

2.3 Princípio da precaução

O princípio da precaução impõe às partes em conflito o dever de adotar todas as medidas possíveis para evitar ou, ao menos, reduzir os danos à população civil e aos bens de caráter civil. Sua consagração normativa encontra-se no artigo 57 do Protocolo Adicional I, que estabelece obrigações relativas à verificação de objetivos militares, à escolha de meios e métodos de ataque e à suspensão de operações quando houver risco de efeitos desproporcionais.

No plano doutrinário, Ângelo Facciolli assinala que os princípios informativos do DIH exercem papel fundamental na compreensão e na aplicação do sistema jurídico dos conflitos armados, funcionando como base interpretativa das normas (FACCIOLLI, 2015, p. 114). Nesse contexto, a precaução se apresenta como um princípio de natureza eminentemente operacional, orientando a conduta dos agentes envolvidos na execução das operações militares.

A exigência de adoção de medidas preventivas evidencia que o DIH não se limita a proibir determinadas condutas, mas também impõe deveres positivos às partes em conflito, no sentido de minimizar os efeitos das hostilidades sobre a população civil. Dessa forma, a precaução atua em estreita articulação com os princípios da distinção e da proporcionalidade, contribuindo para a concretização das limitações impostas ao uso da força.

2.4 Proibição da fome como método de guerra

Entre as normas específicas do DIH aplicáveis à condução das hostilidades, destaca-se a proibição da utilização da fome da população civil como método de guerra. O artigo 54, § 1º do Protocolo Adicional I estabelece de forma expressa que é vedado empregar a fome como instrumento de combate, nos seguintes termos: "É proibido utilizar a fome dos civis como método de guerra". Outrossim, o Art. 54 proíbe atacar, destruir, remover ou inutilizar bens indispensáveis à sobrevivência da população civil, tais como alimentos, água e instalações agrícolas (Art. 54, § 2º).

A compreensão dessa proibição insere-se no âmbito mais amplo da proteção da pessoa humana no contexto dos conflitos armados. Nesse sentido, Ângelo Facciolli observa que o DIH estrutura-se como um sistema de garantias voltado à proteção da pessoa, especialmente em situações de conflito, nas quais a vulnerabilidade da população civil é intensificada (FACCIOLLI, 2015, p. 118). A vedação da fome como método de guerra representa, assim, uma das expressões mais contundentes dessa lógica protetiva.

Além disso, a proibição reforça a ideia de que o DIH limita não apenas os meios diretamente letais de combate, mas também métodos indiretos que, embora não se traduzam em ataques imediatos, produzem efeitos devastadores sobre a sobrevivência da população civil. Nesse sentido, a norma do artigo 54 constitui uma restrição inequívoca a estratégias que envolvam o isolamento e a privação de recursos essenciais como instrumento de pressão militar.

Ademais, a proteção da população civil em conflitos armados também encontra respaldo na denominada Cláusula de Martens, incorporada ao DIH contemporâneo e presente no artigo 1º, §2º, do Protocolo Adicional I (1977). Segundo essa formulação, mesmo nos casos não expressamente previstos pelas normas convencionais, civis e combatentes permanecem sob a proteção dos princípios do direito das gentes, das leis da humanidade e das exigências da consciência pública. A Cláusula de Martens desempenha, assim, relevante função interpretativa no âmbito do DIH, reforçando a limitação dos métodos e meios de guerra incompatíveis com a proteção da dignidade humana em conflitos armados. Seu nome advém do sobrenome de Fyodor Martens, delegado russo, que expressou esse entendimento na Conferência de Paz da Haia de 1899.

Por fim, a literatura especializada também tem destacado que a proibição da fome como método de guerra não se limita à privação direta de alimentos, abrangendo medidas que inviabilizem o acesso da população civil a bens indispensáveis à sobrevivência. Nesse sentido, Akande e Gillard observam que as regras do DIH relativas à proteção da população

civil alcançam igualmente estratégias militares que produzam insegurança alimentar como consequência previsível das hostilidades (AKANDE; GILLARD, 2019).

3. O cerco à luz do Direito Internacional Penal

A análise do cerco sob a perspectiva do Direito Internacional Penal impõe o exame de sua conformidade com as normas que regem a responsabilidade individual por crimes de guerra. Nesse contexto, o principal instrumento normativo é o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, adotado em 1998 e em vigor desde 2002, que estabelece a tipificação de condutas ilícitas no âmbito dos conflitos armados e define os parâmetros de responsabilização penal internacional.

Entre essas condutas, destaca-se a criminalização da fome como método de guerra. O artigo 8, §2º, alínea "b", inciso XXV, do Estatuto de Roma tipifica como crime de guerra o ato de "intencionalmente utilizar a fome de civis como método de guerra, privando-os de bens indispensáveis à sua sobrevivência, incluindo impedir o fornecimento de socorro conforme previsto nas Convenções de Genebra". Trata-se de norma central para a compreensão da ilicitude do cerco quando este se traduz na restrição deliberada de acesso a alimentos, água e outros recursos essenciais à sobrevivência da população civil.

A doutrina especializada tem ressaltado que a proibição da fome como método de guerra não se limita à negação direta de alimentos, abrangendo também a destruição, remoção ou inutilização de bens indispensáveis à subsistência da população civil, bem como a obstrução de assistência humanitária. Nesse sentido, Fillol Mazo destaca que a criminalização dessa conduta no Estatuto de Roma reflete a consolidação de uma proteção ampliada do acesso a alimentos em conflitos armados, abrangendo tanto atos diretos quanto medidas indiretas que conduzam à privação de recursos essenciais (FILLÓL MAZO, 2020).

Essa compreensão é particularmente relevante para a análise do cerco enquanto método de guerra. Como visto, o cerco se estrutura, em sua essência, na imposição de isolamento e na restrição de recursos, o que, na prática, pode resultar na privação de bens indispensáveis à sobrevivência da população civil. Quando tal privação ocorre de forma intencional, como parte de uma estratégia militar, configura-se a hipótese típica prevista no Estatuto de Roma, não havendo espaço para considerar tais efeitos como meramente incidentais ou juridicamente neutros.

Além disso, o Estatuto de Roma estabelece a responsabilidade penal individual pelas condutas tipificadas, nos termos de seu artigo 25, que prevê a responsabilização de qualquer

pessoa que cometa, ordene, instigue ou de outra forma contribua para a prática de crimes de competência do Tribunal. No contexto de operações de cerco, essa disposição assume especial relevância, na medida em que a implementação de estratégias baseadas na privação de recursos e no isolamento prolongado da população civil decorre, em regra, de decisões deliberadas de comando.

O artigo 28 do Estatuto de Roma complementa esse regime ao prever a responsabilidade de superiores hierárquicos por crimes cometidos por forças sob seu controle, quando souberem ou devessem saber da prática de tais condutas e não adotarem as medidas necessárias para preveni-las ou reprimi-las. Assim, a utilização do cerco como instrumento de guerra, quando associada à privação de recursos essenciais à população civil, pode ensejar a responsabilização não apenas dos autores diretos, mas também dos comandantes que tenham ordenado, autorizado ou tolerado tais práticas.

Dessa forma, à luz do Direito Internacional Penal, o cerco não pode ser considerado um método de guerra juridicamente neutro. Quando estruturado de modo a expor a população civil à privação de bens indispensáveis à sua sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais, ele se insere no âmbito das condutas criminalizadas pelo Estatuto de Roma, configurando crime de guerra e atraindo a responsabilidade penal individual dos agentes envolvidos.

4. Consequências jurídicas e limites operacionais do cerco

A incidência dos princípios e regras do DIH sobre as operações de cerco produz consequências jurídicas concretas para a condução das hostilidades. Não se trata de um conjunto de diretrizes abstratas ou meramente programáticas, mas de limites normativos efetivos impostos aos meios e métodos de guerra. Nesse contexto, a utilização do cerco deixa de situar-se em um espaço de discricionariedade militar irrestrita e passa a submeter-se às exigências decorrentes da proteção da população civil em conflitos armados.

Os elementos analisados ao longo deste estudo demonstram que o cerco se torna juridicamente ilícito quando sua lógica operacional expõe a população civil à privação de bens indispensáveis à sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais. A proibição da fome como método de guerra, prevista no artigo 54 do Protocolo Adicional I (1977) e criminalizada pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, impede que estratégias militares baseadas no isolamento e na restrição de recursos sejam utilizadas de forma a

comprometer as condições mínimas de sobrevivência da população civil (FILLÓL MAZO, 2020).

Além disso, a aplicação dos princípios da distinção, proporcionalidade e precaução impede que os efeitos produzidos pelo cerco sobre civis sejam tratados como consequências juridicamente irrelevantes ou inevitáveis da guerra. Como observa Nijs, operações de cerco frequentemente produzem efeitos indiretos e progressivos sobre a população civil, circunstância que deve ser considerada na avaliação jurídica da condução das hostilidades (NIJS, 2020). Em operações prolongadas, a deterioração gradual das condições de vida da população civil não constitui mero efeito colateral acidental, mas consequência previsível da própria estrutura operacional do cerco.

Os limites jurídicos impostos ao cerco abrangem, portanto, não apenas a proibição de ataques diretamente dirigidos contra civis, mas também a vedação de medidas que, ainda que formalmente orientadas contra objetivos militares, resultem na privação de alimentos, água, medicamentos e demais recursos essenciais à sobrevivência da população civil. Nesse sentido, a *Geneva Academy* destaca que estratégias de *siege-like tactics* frequentemente produzem insegurança alimentar severa e degradação das condições humanitárias em áreas submetidas a isolamento prolongado (GENEVA ACADEMY, 2024). Em sentido semelhante, relatório da *Global Rights Compliance* destaca que estratégias de isolamento prolongado frequentemente produzem degradação das condições de sobrevivência da população civil e insegurança alimentar severa, especialmente em contextos de conflito urbano prolongado (GLOBAL RIGHTS COMPLIANCE, 2024).

A conexão entre os princípios estruturantes do DIH e a prática contemporânea das operações de cerco evidencia, assim, que a análise jurídica dessas operações não pode restringir-se à identificação abstrata de um objetivo militar legítimo. A licitude da condução das hostilidades depende igualmente dos efeitos produzidos sobre a população civil e da compatibilidade desses efeitos com as limitações impostas pelo DIH. Quando o cerco é utilizado como instrumento de pressão mediante privação de recursos essenciais, expondo civis à fome ou a sofrimentos desproporcionais, sua utilização torna-se incompatível com o quadro normativo do Direito Internacional Humanitário.

A preocupação com os efeitos humanitários do cerco sobre civis também tem sido objeto de atenção da doutrina contemporânea. Em estudo dedicado à proteção de civis submetidos a operações de cerco, Hale examina os desafios colocados pelo isolamento prolongado de populações civis e a incidência das normas do DIH voltadas à sua proteção (HALE, 2021). Nessa senda, os limites operacionais do cerco decorrem diretamente da

centralidade da proteção da pessoa humana no DIH. A evolução normativa do direito dos conflitos armados, especialmente após os Protocolos Adicionais de 1977 e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, demonstra a progressiva consolidação de um modelo jurídico no qual a necessidade militar não autoriza a submissão da população civil à fome, à privação de recursos indispensáveis à sobrevivência ou à degradação sistemática de suas condições de existência.

Conclusão

O presente estudo procurou examinar o cerco enquanto método de guerra à luz do quadro normativo do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional Penal, partindo de sua delimitação conceitual, de sua distinção em relação a outras operações militares e da análise de exemplos históricos e contemporâneos. A investigação evidenciou que, embora o cerco constitua prática historicamente recorrente nos conflitos armados, sua utilização encontra-se submetida a limites jurídicos estritos decorrentes da progressiva humanização do direito dos conflitos armados e do fortalecimento da proteção conferida à população civil.

A análise dos princípios estruturantes do DIH — particularmente distinção, proporcionalidade, precaução e humanidade —, somada à proibição convencional da fome como método de guerra, à Cláusula de Martens e à criminalização da privação de recursos indispensáveis à sobrevivência da população civil no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, permite afirmar que a condução das hostilidades não se encontra imune a restrições impostas pela proteção da dignidade humana. A necessidade militar, ainda que juridicamente reconhecida, não autoriza a instrumentalização do sofrimento da população civil como mecanismo de pressão ou de desgaste do adversário.

Em suma, conforme já visto *supra*, do estudo depreende-se que o cerco não pode ser utilizado a seu bel-prazer como método de guerra, independentemente das limitações impostas pelo arcabouço jurídico do Direito Internacional Humanitário: expor populações civis à privação de recursos indispensáveis à sua sobrevivência, à fome ou a sofrimentos desproporcionais é proibido no âmbito do quadro normativo do Direito Internacional Humanitário. Tal proibição decorre não apenas dos princípios fundamentais que estruturam o Direito Internacional Humanitário — particularmente os princípios de humanidade, distinção, proporcionalidade e precaução, bem como da Cláusula de Martens — mas também de regras convencionais destinadas à proteção da sobrevivência da população civil, incluindo

a proibição de provocar fome entre civis como método de guerra e a criminalização dessa conduta como crime de guerra no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

REFERÊNCIAS

AKANDE, Dapo; GILLARD, Emanuela-Chiara. *Conflict-induced food insecurity and the war crime of starvation of civilians as a method of warfare: the underlying rules of international humanitarian law*. Oxford: Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2019. (BSG Working Paper Series, BSG-WP-2019/030).

ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. 1998 (em vigor desde 2002). Disponível em: https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

FACCIOLLI, Ângelo. *Direito internacional humanitário*: guerras e conflitos armados. Vol. 1. Curitiba: Juruá, 2015.

FILLÓL MAZO, Adriana. *The Protection of Access to Food for Civilians under International Humanitarian Law: Acts Constituting War Crimes*. The Age of Human Rights Journal, Jaén, v. 14, p. 181-209, 2020. DOI: 10.17561/tahrj.v14.5483.

FULCHER DE CHARTRES. *Historia Hierosolymitana* (*A History of the Expedition to Jerusalem, 1095–1127*). Trad. por Frances Rita Ryan. Knoxville: University of Tennessee Press, 1969.

GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS. *IHL in Focus: Spot Report: Food Insecurity in Armed Conflict and the Use of Siege-Like Tactics*. Geneva: Geneva Academy, 2024. Disponível em: https://geneva-academy.ch/publication/ihl-in-focus-spot-report-food-insecurity-in-armed-conflict-and-the-use-of-siege-like-tactics/ Acesso em 10 mai. 2026.

GLOBAL RIGHTS COMPLIANCE. *Spot Report: Food Insecurity in Armed Conflict and the Use of Siege-Like Tactics*. The Hague: Global Rights Compliance, 2024.

HALE, Christopher. "Take pity of your town and of your people": Can International Humanitarian Law protect civilians under siege? *Chinese Journal of International Law,* Oxford, v. 20, n. 1, p. 1-33, 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. *"Our City Was Gone": Russia's Devastation of Mariupol, Ukraine*. 2024. Disponível em: https://www.hrw.org/feature/russia-ukraine-war-mariupol/report. Acesso em: 26 abr. 2026.

MIKOS-SKUZA, Elżbieta. *Siege Warfare in the 21st Century from the Perspective of International Humanitarian Law*. Wroclaw Review of Law, Administration & Economics, Wroclaw, v. 8, n.

2, Special Issue, p. 319-330, 2018. DOI: 10.1515/wrlae-2018-0050. Disponível em: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/128780/PDF/177_Mikos_Skuza_E_Siege_warfare_in_the_21st_century_from_the_perspective_of_international_humanitarian_law.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026.

NIJS, Maxime. Humanizing siege warfare: applying the principle of proportionality to sieges. *International Review of the Red Cross*, Cambridge, v. 103, n. 918, p. 687-721, 2020. Disponível em: https://library.icrc.org/library/docs/DOC/irrc-914-nijs.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

OCHAB, Ewelina U. *The siege of Mariupol: Death, starvation and destruction*. Forbes, 14 jun. 2024. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2024/06/14/the-siege-of-mariupol-death-starvation-and-destruction/. Acesso em: 26 abr. 2026.

RILEY-SMITH, Jonathan. *The First Crusade and the Idea of Crusading*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1986.

SAN REMO MANUAL ON INTERNATIONAL LAW APPLICABLE TO ARMED CONFLICTS AT SEA (1994). Cambridge: Cambridge University Press, 1995. Disponível em: https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/07/SAN-REMO-MANUAL-on-INTERNATIONAL-LAW-APPLICABLE-TO-ARMED-CONFLICTS-AT-SEA-2.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

SASSÒLI, Marco. *International humanitarian law*: rules, controversies, and solutions to problems arising in warfare. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024.

THE WASHINGTON POST. *Mass starvation stalks Gaza as deaths from hunger rise*. 24 jul. 2025. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/2025/07/24/gaza-starvation-israel-restrictions/. Acesso em: 26 abr. 2026.

O DIREITO AO LAZER DE GRUPOS VULNERÁVEIS NAS CIDADES INTELIGENTES: UM DIÁLOGO ENTRE PORTUGAL, BRASIL E A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES

Camilo Stangherlim Ferraresi[1]

Universidade do Minho

DOI: https://doi.org/10.62140/CSF345030642

Sumário: 1. Introdução; 2. Direito ao Lazer e Direito à Cidade: fundamentos teóricos e normativos; 3. Cidades Inteligentes, Grupos Vulneráveis e os Desafios à Efetivação; Considerações Finais.

Resumo: O presente artigo analisa o direito ao lazer como dimensão do Direito à Cidade inteligente e inclusiva, a partir de um diálogo comparado entre Portugal e Brasil. Embora constitucionalmente reconhecido como direito fundamental social no artigo 6º da Constituição Federal brasileira e como direito dos trabalhadores na Constituição portuguesa, o lazer permanece sistematicamente subvalorizado nas agendas de políticas urbanas, em particular no contexto das cidades inteligentes. O problema de pesquisa consiste em verificar em que medida o direito ao lazer pode ser ressignificado, a partir de Dumazedier e Lefebvre, como conteúdo jurídico do direito à cidade inteligente e inclusiva, e quais desafios se colocam à sua efetivação para grupos vulneráveis. A metodologia adotada é jurídico-teórica, com análise de dispositivos constitucionais luso-brasileiros, das metas do ODS 11 da Agenda 2030 e dos objetivos estratégicos da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Sustenta-se que a articulação entre essas fontes permite (re)pensar o lazer como indicador estrutural de inclusão, coesão social e efetividade de direitos. Quanto mais uma cidade oferece oportunidades acessíveis e significativas de lazer para grupos vulneráveis, maior é o seu grau de maturidade democrática e de efetivação do Direito à Cidade. Avançar na agenda das cidades inteligentes exige que passe a ser reconhecido como direito humano fundamental, indissociável da dignidade humana e da promessa de uma vida digna para todos.
Palavras-chave: Direito à Cidade; Direito ao Lazer; Cidades Inteligentes; Grupos Vulneráveis; Inclusão Social.

Abstract: This article analyses the right to leisure as a dimension of the right to an intelligent and inclusive city, based on a comparative dialogue between Portugal and Brazil. Although constitutionally recognised — as a fundamental social right under Article 6 of the Brazilian Federal Constitution and as a workers' right under the Portuguese Constitution — leisure remains systematically undervalued in urban policy agendas, particularly in the context

[1] Pós-Doutor em Direito na Universidade do Minho (Braga – Portugal); Doutor em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos (São Leopoldo - RS). Investigador Integrado do CEAD - Universidade Lusófona. Titular da Cátedra FCT Tenure sobre Direito Digital no CEAD Francisco Suárez. Investigador Doutorado, no âmbito das atividades do E-Tec, JusGov - Escola de Direito da Universidade do Minho. Email: camilostangherlimferraresi@gmail.com

of smart cities. The research problem consists in examining to what extent the right to leisure can be reframed, drawing on Dumazedier and Lefebvre, as a legal content of the right to an intelligent and inclusive city, and what challenges arise regarding its realisation for vulnerable groups. The methodology adopted is legal-theoretical, encompassing an analysis of Portuguese and Brazilian constitutional provisions, the targets of SDG 11 of the 2030 Agenda, and the strategic objectives of the Brazilian Charter for Smart Cities. It is argued that the articulation of these sources allows us to (re)think leisure as a structural indicator of inclusion, social cohesion, and the effectiveness of rights. The more a city offers accessible and meaningful leisure opportunities for vulnerable groups, the greater its degree of democratic maturity and realisation of the right to the city. Advancing the smart cities agenda requires that leisure be recognised as a fundamental human right, inseparable from human dignity and the promise of a dignified life for all.

Keywords: Right to the City; Right to Leisure; Smart Cities; Vulnerable Groups; Social Inclusion.

1. INTRODUÇÃO

As cidades são o espaço privilegiado da vida humana. É nelas que se constroem relações, se exercem direitos e se produzem as condições materiais e simbólicas de uma existência digna. Nesse contexto, o lazer, compreendido como dimensão constitutiva do desenvolvimento humano, da sociabilidade e da cidadania, ocupa um lugar paradoxal, ou seja, embora reconhecido como direito fundamental, permanece sistematicamente tratado como um direito menos importante nas agendas de políticas urbanas.

Esse paradoxo se aprofunda no contexto das cidades inteligentes. Se orientadas exclusivamente pela promessa da eficiência tecnológica, as Smart Cities correm o risco de privilegiar indicadores de conectividade e inovação em detrimento de dimensões igualmente essenciais à qualidade de vida urbana, como o tempo livre, o convívio, o ócio criativo e o acesso igualitário aos espaços públicos de lazer. Para os grupos em situação de vulnerabilidade, tem consequências concretas, a exclusão do usufruto pleno da cidade e a negação de um direito humano fundamental garantido.

O problema de pesquisa que orienta este artigo consiste em verificar em que medida o direito ao lazer, reconhecido na Constituição Federal brasileira e na Constituição portuguesa, pode ser ressignificado, a partir de Dumazedier e Lefebvre, como conteúdo jurídico do direito à cidade inteligente e inclusiva, e quais desafios se colocam à sua efetivação para grupos vulneráveis, especialmente quando se considera a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.

O objetivo é analisar o quadro normativo luso-brasileiro à luz dos parâmetros da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e das metas do ODS 11 da Agenda 2030, de forma a identificar os fundamentos jurídicos e os desafios concretos para a efetivação do direito ao lazer como dimensão do direito à cidade. A hipótese central sustenta que quanto mais uma cidade oferece oportunidades acessíveis e significativas de lazer para grupos vulneráveis, maior é o seu grau de inclusão, coesão social e maturidade democrática.

A metodologia adotada é jurídico-teórica, com análise de dispositivos constitucionais portugueses e brasileiros, da produção doutrinária sobre direito ao lazer e direito à cidade, e dos marcos normativos internacionais e nacionais relevantes. O artigo estrutura-se em dois tópicos de desenvolvimento: o primeiro examina os fundamentos teóricos e normativos do direito ao lazer e do direito à cidade, a partir de Dumazedier, Lefebvre e do direito constitucional comparado; o segundo analisa os desafios à efetivação desses direitos para grupos vulneráveis no contexto das cidades inteligentes, tendo como referência a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e a Agenda 2030.

2. DIREITO AO LAZAER E DIREITO À CIDADE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

O lazer vem, aos poucos, ganhando espaço no debate acadêmico e na pesquisa. Durante muito tempo, sua compreensão esteve associada à contraposição ao trabalho, como mera forma de recuperação da fadiga produzida pelas obrigações laborais, por meio de atividades desenvolvidas no tempo livre.

Contudo, reduzir o lazer a essa função é esvaziar seu sentido, pois se deixam de lado dimensões relevantes reveladas pelas práticas lúdicas. A valorização excessiva do trabalho como principal indicador de realização pessoal contribui para a permanência de uma visão que relega o lazer a uma condição secundária.

Até por isso, pode-se encontrar também referências ao lazer em expressões como não-trabalho ou como sinônimo de ócio, o que sempre leva à impressão de que realmente as atividades de lazeres não são tão importantes quanto a produtividade experimentada pelos métodos atuais da sociedade capitalista.

Victor Andrade de Melo e Edmundo de Drummond Alves Júnior explicam que, por muito tempo "brincar, buscar formas de prazer para além do mundo do trabalho, sempre foram aspectos importantes da cultura, ainda que não fosse incomum a construção de um

imaginário que relacionasse linearmente essas práticas humanas fundamentais a algo pernicioso, de menor valia. (Alves Júnior; Melo, 2003, p. 23)

A evolução da sociedade e a perspectiva de se observar o lazer como fator de desenvolvimento pessoal e inclusão social nos levam a uma abordagem diferenciada das atividades de lazer e "[...] o lazer como um fenômeno transformador do trabalho, do homem e da sociedade como um todo". (Alves Júnior; Melo, 2003, p. 23)

É importante destacar que há (ainda) equívocos repetidos pela história da sociedade que persistem até hoje, no sentido de relegar ao lazer um papel menos importante dentre os fatores sociais de desenvolvimento humano:

> a) o lazer seria menos importante que o trabalho, lamentavelmente ainda tido como a dimensão mais importante da vida;
>
> b) o lazer, numa suposta hierarquia de necessidades humanas, seria menos importante que a educação, a saúde e o saneamento (com certeza todas essas dimensões humanas são fundamentais, mas por que seria o lazer menos importante? Além disso, existe relação direta entre o lazer e saúde, lazer e educação, lazer e qualidade de vida, as quais não podem ser negligenciadas);
>
> c) o lazer é um momento de ócio, de ficar parado, quando não um momento de alienação da realidade (devemos estar atentos para perceber que 'não fazer nada é uma possibilidade nos momentos de lazer, mas não a única). (Alves Júnior; Melo, 2003, p. 23)

Assim, evidenciam-se distorções que acabam relegando caráter subsidiário ao lazer, atribuindo à atividade menor importância do que para o trabalho ou os demais direitos fundamentais (humanos) sociais.

Desta feita, é importante conceituar o lazer a fim de, para chegar aos desdobramentos necessários e identificar a importância da efetivação desse direito para a sociedade moderna. Nessa perspectiva, antes de apresentar um conceito, Joffre Dumazedier apresenta uma série de atividades que não se enquadram em lazer:

> a) o trabalho profissional;
>
> b) o trabalho suplementar ou trabalho de complementação;
>
> c) os trabalhos domésticos (arrumação da casa, a parte diretamente utilitária da criação de animais destinados à alimentação, do bricolage e da jardinagem);

> d) atividades de manutenção (as refeições, os cuidados higiênicos com o corpo, o sono);
>
> e) as atividades rituais ou ligadas ao cerimonial, resultantes de uma obrigação familiar, social ou espiritual (visitas oficiais, aniversários, reuniões políticas, ofícios religiosos);
>
> f) as atividades ligadas aos estudos interessados (círculos e cursos preparatórios de um exame escolar ou profissional). (Dumazedier, 2005, p. 23)

Ao excluir certas atividades que não podem ser confundidas com lazer, Dumazedier apresenta a seguinte definição:

> É um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora, após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares ou sociais. (Dumazedier, 2005, p. 31)

Do conceito apresentado, a característica mais importante para o presente ensaio é a função de desenvolvimento pessoal e social que o lazer possibilita aos seus praticantes, uma vez que se pretende demonstrar que o direito ao lazer é fundamental para garantir a convivência, o desenvolvimento humano e uma vida com dignidade.

Nesse sentido, Nelson Carvalho Marcelino aponta as funções das atividades de lazer: o descanso, tanto físico quanto mental; o divertimento, como superação da monotonia cotidiana verificada nas tarefas obrigatórias; e o desenvolvimento da personalidade e da sociabilidade. (Carvalho, 2004, p. 26)

Dumazedier destaca ainda o lazer como desenvolvimento humano:

> [...] depende dos automatismos do pensamento e da ação cotidiana; permite uma participação social maior e mais livre, a pratica de uma cultura desinteressada do corpo, da sensibilidade e da razão, além da formação prática e técnica; oferece novas possibilidades de integração voluntária à vida de agrupamentos recreativos, culturais e sociais; possibilita o desenvolvimento livre de atitudes adquiridas na escola, sempre ultrapassadas pela contínua e complexa evolução da sociedade e incita a adotar atividades ativas na utilização de fontes diversas de informação, tradicionais ou modernas (imprensa, filme, rádio, televisão). (Dumazedier, 2005, p. 33-34)

A função de desenvolvimento da personalidade permite, por meio do lazer, a participação social e livre, a integração comunitária, a possibilidade de desenvolvimento das atitudes adquiridas na escola e na adoção de atividades de fontes de informação que possibilitam a aquisição e construção de novos conhecimentos, o que, por si só, combate a alienação da sociedade como um todo.

A inclusão propiciada pela prática do lazer nos leva à construção de uma sociedade mais justa e livre de preconceitos, buscando a emancipação do indivíduo e não o controle social, finalidade pretendida em outras situações.

Aqui é importante fazer um recorte do lazer enquanto Direito Humano Fundamental. E para isso, é necessário destacar a construção desse direito a partir da Constituição brasileira e da portuguesa. A Constituição brasileira consagrou o lazer como direito fundamental social (Art. 6º).

Por seu turno, a Constituição portuguesa relacionou o lazer com direitos dos trabalhadores, ao estabelecer no artigo 59, que todos os trabalhadores tem direito ao repouso e aos lazeres. Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheceu (art. 24°) que toda pessoa tem direito ao repouso e aos lazeres.

E nesse aspecto, se faz necessário destacar que a Constituição Brasileira de 1988 é a primeira do mundo a incluir o direito ao lazer em seu texto, como direito fundamental. Ferreira Filho, 1997, p. 58)

O lazer é evidentemente uma atividade indispensável para a qualidade de vida da população e indissociável do direito pleno à vida digna, pois em uma sociedade marcada pela ética do trabalho e pelo eficientismo, somente por meio de atividades ligadas ao lazer é que se pode desenvolver habilidades específicas, atingir desenvolvimento cultural, desenvolver a noção de coletividade, possibilitar a interação entre indivíduos e, ainda, recuperar as forças necessárias para a realidade da vida moderna. (Ferraresi, 2010)

O direito à felicidade ou da busca da felicidade, ou seja, o direito a ser feliz, o direito a uma ter uma vida boa de se viver, está relacionado também ao lazer, pois a busca pelo prazer se identifica ao bem-estar, ao viver bem, a uma vida com dignidade. O lazer constitui direito do ser humano, é direito das crianças, dos jovens, dos adolescentes, das donas de casa, dos idosos, dos aposentados, dos doentes, dos trabalhadores e dos que não trabalham.

O direito ao lazer pertence à coletividade, pois é um direito fundamental social indispensável para o exercício da dignidade, como pressuposto a uma vida digna em

condições de qualidade mínima, afastando-se a ideia de ligação exclusiva aos trabalhadores formalizados. (Ferraresi, 2010)

Por outro lado, as cidades estão no centro das questões globais e da efetivação dos direitos. O futuro da humanidade e do planeta emergirá da vida experenciada nas cidades, haja vista que é nas cidades que os seres humanos convivem, é o espaço de contato, cruzamento, ligação entre as pessoas com potência para o desenvolvimento da linguagem, filosofia, arte, tecnologia, lazer, desenvolvimento humano e racionalidade, uma vez que são originadas a partir do humano e se projeta como condição de possibilidade para reiteração continua de processos de transformação ininterrupta da vida.

A filosofia clássica já observava as cidades e Platão comparava a cidade a uma imagem do mundo (Lefebvre, 2016, p. 119). Por outro lado, Aristóteles descrevia a polis como uma sociedade política, ou seja, a felicidade enquanto finalidade da existência humana só é alcançada por meio do pensamento que se materializava pela participação na vida política que se realizava na cidade. (Aristóteles, 2020).

A ideia de vida feliz, a partir de Aristóteles, o ideal urbano que se busca(rá) durante toda a evolução da história da existência humana nesse condomínio universal que se denomina planeta terra, e que se transformou e se ressignifica constantemente é o significado de vida feliz, ou melhor, de vida com dignidade.

Diferentemente de Platão, que descreve a cidade como espelho do mundo, Aristóteles a destaca como condição de possibilidade para a felicidade. A distinção entre as visões reflete a medida da diferença do pensamento deles, uma vez que Platão era idealista e Aristóteles, empirista. E nessa medida, se observa claramente a idealização da cidade como espelho do mundo e a vida feliz a partir de existência concreta na cidade.

Nesse contexto, o Direito à Cidade foi incialmente concebido por Lefebvre como o direito ao encontro, à criação e à participação no processo de construção do espaço urbano. (Lefebvre, 2016). O Direito à Cidade era o direito ao encontro, à criação e à participação no processo de construção do espaço urbano. Ainda segundo Lefebvre, o Direito à Cidade se manifesta "como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.

O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade". (Lefebvre, 2016, p. 134). Nessa perspectiva, o Direito à Cidade é o "direito à vida urbana renovada e de qualidade – com todo conjunto de implicações a este associado, destacando-se o direito de participação na

construção da cidade, no sentido de apropriação do espaço urbano pelos cidadãos. (Ferreira, 2020, p. 229).

Harvey (2014), ao analisar o Direito à Cidade em Henry Lefebvre, explica que o seu surgimento foi uma queixa e uma exigência, ou seja, "a queixa era uma resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na sociedade" (Harvey, 2014, p. 11). Por outro lado, destaca que a exigência:

> [...] era, na verdade, uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, porém, como sempre em Lefebvre, conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates (tanto temíveis como prazerosos), e à eterna busca de uma novidade incognoscível (Harvey, 2014, p. 11).

A percepção de Lefebvre sobre o Direito à cidade, enquanto queixa e exigência, se amolda a necessidade de ressignificação constante desse direito, para atender a emergência de uma urbanização não planejada, que ao excluir grupos sociais em situação de vulnerabilidade das potencialidades da vida urbana, não lhes permitem experimentarem todas as suas possibilidades de existência e participação social na construção das cidades. (Ferraresi, 2021)

Nesse sentido, Marcuse explica que o uso que Lefebvre dá ao Direito à Cidade "es un grito, una demanda, una reivindicación. Se trató de un eslogan político, con el objetivo de ampliar el ámbito de las demandas de cambio social para englobar uma visión de una sociedad diferente, para lo cual "lo urbano" solía ser un sinônimo em sus escritos" (Marcuse, 2011, p. 91).

Lefebvre cunhou o direito à cidade como queixa e exigência contra a alienação urbana capitalista, enfatizando o direito à obra, participação na produção do espaço. O Direito à Cidade, como fio condutor desse processo de transição, tem potência suficiente para orientar a construção de cidades inteligentes, inclusivas, sustentáveis, resilientes e comprometidas com a efetivação dos direitos humanos.

Nesse quadro, o lazer pode ser compreendido como um fator de inclusão, coesão social e efetividade de direitos. Uma cidade que oferece oportunidades acessíveis e significativas de lazer se aproxima do direito de apropriação do espaço urbano proposto por Lefebvre. Pensar o lazer como conteúdo jurídico do Direito à Cidade não pode ser apenas uma formulação teórica, mas uma exigência de políticas urbanas concretas, especialmente no

contexto das cidades inteligentes, para evitar o risco de privilegiar a eficiência tecnológica em detrimento da justiça urbana e da inclusão social.

3. CIDADES INTELIGENTES, GRUPOS VULNERÁVEIS E OS DESAFIOS À EFETIVAÇÃO

A partir da definição clássica de Dumazedier, que compreende o lazer como conjunto de ocupações livremente escolhidas, orientadas ao desenvolvimento pessoal e social, e da conceção de Lefebvre de direito à cidade como o direito de produzir, usar e desfrutar o espaço urbano, procura-se ressignificar o lazer como dimensão central da cidadania urbana.

Nesse quadro, cidades inteligentes não são apenas espaços tecnológicos, mas contextos em que o tempo livre, o ócio, o convívio e a aprendizagem lúdica são reconhecidos e planejados como componentes essenciais da dignidade humana e da inclusão social.

A partir das reflexões apresentadas na pesquisa, o desafio a ser enfrentado nessa etapa do é apresentar propostas para as *Smart Cities* que possibilitem a inclusão e efetivação do direito ao lazer dos grupos vulneráveis como dimensão central da cidadania urbana.

Para atender aos desafios da sociedade contemporânea, a (re)organização do espaço urbano a partir do modelo de *Smart City* como condição de possibilidade para inclusão dos grupos sociais mais vulneráveis, deverá ser orientado pela ética dos Direitos Humanos e pelo Direito à Cidade. A necessidade de projeção de um futuro com espaços urbanos democráticos, inclusivos e acessíveis para todos, coloca a cidade inteligente ou *Smart City* como próximo passo no transbordamento da compreensão atual do modelo de cidade.

Importante identificar a definição de grupos sociais em situação de vulnerabilidade para delimitar as formas de efetivação do direito ao lazer a partir da presente pesquisa e, neste aspecto, Maria Cláudia Zaratini Maia (Maia, 2023) define os grupos vulnerabilizados ou em condição de vulnerabilidade, de acordo com as 100 Regras de Brasília, são aqueles compostos por pessoas que: "[...] por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico". (Regras de Brasília, 2008).

Dessa forma, podem ser considerados grupos vulnerabilizados, as crianças e adolescentes, as pessoas idosas, as mulheres, a população negra, a população LGBTQIA+,

pessoas com deficiência, povos tradicionais, pessoas em situação de rua, dentre outros grupos que tenham dificultadas por condições de gênero, de idade e, ou, por condições sociais, históricas e econômicas, seu acesso aos direitos humanos fundamentais. (Maia, 2023).

A inclusão social perpassa por todos os grupos vulneráveis ou em situação de risco, sendo o ponto de intersecção entre eles a necessidade de políticas públicas e ações privadas que tenham conteúdo antidiscriminatório e igualitário que busquem a efetivação do Direito ao Lazer.

Não se pode olvidar que o lazer oferece aos participantes o processo de socialização e inclusão, visto que, na maioria das vezes, sua prática engloba a participação de um grupo de pessoas que trocam relações de afeto e experiências de convivência em sociedade, o que de fato é muito importante para a pessoa portadora de necessidades especiais, já que possibilita agir e atuar juntamente com o restante do corpo social. (Ferraresi, 2010)

Nesse diapasão, a meta 11.2 do ODS 11 estabelece que até 2030, os espaços urbanos deverão proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

Nessa perspectiva, pode-se destacar que a mobilidade é "o grande instrumento de exercício do direito à cidade e, portanto, de acesso a serviços, emprego, cultura, lazer e bens. Uma estrutura de mobilidade deficiente ou inadequada pode causar ou intensificar o grau de exclusão social desse grupo". (Amanajás; Klug, 2018, p. 37).

A criação de programas voltados ao desenvolvimento humano, garantindo a integração social das pessoas portadoras de necessidades especiais, bem como a facilitação de acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos estão diretamente ligadas às práticas de lazer, independentemente do tipo. (Ferraresi, 2010)

Na maioria das situações do exercício do direito ao lazer, a pessoas em situação de vulnerabilidade desempenham atividades em locais públicos e se locomove, por meio de transporte coletivo. Assis e Pozzoli explicam o direito ao lazer nos espaços públicos:

> O exercício do direito ao lazer geralmente ocorre no espaço público, portanto possui estreitas conexões com o direito de acesso a edifícios e logradouros de uso público e com o direito ao transporte. Vale especificar que o lazer significa frequentar os locais públicos, tais como:

> parques, praças, estádios, centros desportivos, museus, cinemas, teatros, bibliotecas, restaurantes etc. (Assis; Pozzoli, 2005, p. 478)

Ainda sobra a Agenda 2030, a meta 11.3 prevê o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; e, a meta 11.7 que tem como objetivo proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência; essas metas, destacam o conteúdo jurídico antidiscriminatório e igualitário do Direito à Cidade (Inteligente) e da necessidade de (re)organização dos espaços urbanos a partir das *Smart Cities*.

Nesse contexto normativo, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, representa o fio condutor para a compreensão das cidades inteligentes no Brasil. A Carta parte de uma premissa fundamental em que a inteligência urbana não se reduz à adoção de tecnologias digitais, mas pressupõe a capacidade de uma cidade de promover qualidade de vida, equidade, sustentabilidade e participação cidadã.

Entre seus objetivos estratégicos, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes destaca a promoção da inclusão social e digital, o respeito à diversidade, o fortalecimento da coesão comunitária e a valorização dos espaços de convívio, sociabilidade e cultura. Esses objetivos dialogam diretamente com a dimensão do lazer como direito.

O reconhecimento que o tempo de ócio, o convívio e a aprendizagem lúdica são componentes essenciais da vida urbana de qualidade, insere o lazer seja como indicador de efetividade das políticas de cidades inteligentes. Assim, uma cidade que se pretenda inteligente e inclusiva deve assegurar espaços públicos acessíveis, programas culturais participativos e infraestrutura de lazer pensada para quem historicamente foi excluído do usufruto da cidade, ou seja, grupos que, como visto, enfrentam barreiras econômicas, físicas, digitais e culturais que comprometem o exercício pleno desse direito.

Nesse aspecto, o lazer pode efetivamente melhorar a qualidade de vida dos vulneráveis e possibilitar sua participação ativa na sociedade, buscando garantir por meio da efetivação de direitos fundamentais a proteção da dignidade humana em todas as suas vertentes.

Ademais, o lazer implica a mudança atitudinal da sociedade, possibilitando o estímulo à solidariedade, princípio indispensável na realização de uma sociedade mais justa e baseada

na igualdade material. O lazer, em razão de seu caráter prazeroso e lúdico, quebra preconceitos e integra os desiguais, a fim de concretizar a inclusão plena e a acessibilidade ampla das pessoas portadoras de necessidades especiais.

E nesse aspecto, a participação de toda população nos processos de tomada de decisão das questões relacionadas com a vida urbana é fundamental para materialização da inclusão e, por isso, o lazer pode ser o elo de ligação, de criação de vínculos sociais que levem a coesão social em relação ao sentimento de pertencimento naquela comunidade urbana.

As cidades inteligentes devem desenvolver uma governança ampla, aberta e transparente e por meio do lazer, fortalecer o engajamento das pessoas. Além de gerar inclusão digital e inovação social, por meio de processos participativos e colaborativos, estabelece(rá) laços significativos de coesão social, elemento subjetivo fundamental para a construção do sentimento de pertencimento a localidade e cuidado com o planejamento futuro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o direito ao lazer, embora constitucionalmente reconhecido tanto no Brasil quanto em Portugal, permanece sistematicamente subvalorizado nas agendas de políticas urbanas, em particular no contexto das cidades inteligentes.

A partir do diálogo entre a definição clássica de Dumazedier, a concepção de Lefebvre em relação ao direito à cidade e o quadro normativo luso-brasileiro, foi possível ressignificar o lazer não como privilégio ou dimensão acessória da vida social, mas como conteúdo jurídico fundamental da cidadania urbana e como condição de efetivação da dignidade humana.

A análise do direito ao lazer nas Constituições do Brasil e de Portugal, revelou lacunas e pontos de convergência, uma vez que nos dois ordenamentos jurídicos a concretização de políticas de lazer acessíveis, participativas e antidiscriminatórias para grupos vulneráveis permanece um desafio estrutural, que pode se agravar no contexto das cidades inteligentes, se o imperativo tecnológico se sobrepor aos Direitos Humanos, transformando a inovação urbana em instrumento de aprofundamento das desigualdades já existentes.

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes oferece, nesse sentido, um horizonte de sentido ao recolocar o ser humano no centro do planejamento urbano; e, abre caminho para que o lazer seja incorporado como indicador de efetividade das políticas de inclusão. Articulada às metas da Agenda 2030, em especial as metas 11.2, 11.3 e 11.7 do ODS 11, essa perspectiva permite sustentar que uma cidade verdadeiramente inteligente é aquela capaz de garantir a todos os seus habitantes, independentemente de idade, gênero, deficiência, condição socioeconômica ou origem étnica, o acesso pleno ao espaço urbano e ao tempo livre como espaço de desenvolvimento, convivência e emancipação.

Confirmou-se, assim, a hipótese central deste artigo, haja vista que, quanto mais uma cidade oferece oportunidades acessíveis e significativas de lazer para grupos vulneráveis, maior é o seu grau de inclusão, coesão social e efetividade de direitos. O lazer, longe de ser um tema menor, é o termômetro da maturidade democrática das cidades e avançar na agenda das cidades inteligentes e inclusivas exige, portanto, que o lazer seja reconhecido como direito humano fundamental, indissociável do direito à cidade e da promessa de uma vida digna para todos.

REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS

ALVES JÚNIOR, Edmundo de Drummond; MELO, Victor Andrade de. Introdução ao lazer. São Paulo: Manole, 2003.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno (org.) A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 29-44.

ARISTÓTELES. A política. Tradução Nestor Silveira Chaves. 1. ed. São Paulo: Lafonte, 2020.

ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. Pessoa portadora de deficiência: direitos e garantias. 2ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

DUMAZEDIER, Joffre. Sociologia empírica do lazer. 2ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Perspectiva – SESC, 2004.

DUMAZEDIER, Joffre. Lazer e cultura popular. 3ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Perspectiva – SESC, 2005.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. O direito ao lazer da pessoa portadora de necessidades especiais na constituição federal. São Paulo: Porto de Ideias, 2010.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. A Ressignificação do Direito à Cidade a partir dos Direitos Humanos: As Smart Cities como um espaço para garantir a qualidade de vida das pessoas com deficiência. 1. ed. Blumenau: Editora Dom Modesto, 2021.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Tradução: Sérgio Martins. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

MAIA, Maria Cláudia Zaratini. Direito Humano Fundamental à Educação: Proteção aos grupos vulnerabilizados para superação das desigualdades educacionais. In: SALMERON, Sintia Salmeron; VIALÔGO, Tales Manoel Lima; TREVISANUTO, Tatiene Martins Coelho. Estudos da IV Semana de Afirmação dos Direitos Humanos das Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Bauru: Spessotto, 2023, p. 127-138.

MARCELINO, Nelson Carvalho.Lazer e educação. 11ª ed. rev. ampl. e atual. Campinas: Papirus, 2004

MARCUSE, Peter. ¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition (HIC), Segunda edición - Santiago de Chile, 2011, p. 91-104.

REGRAS de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. Cumbre Judicial Iberoamericana. Anadep – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. 2008. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf Acesso em 25-fev-2026.

SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E NORMATIVIDADE SANITÁRIA

Transfusion safety and sanitary normativity

Kaique César de Paula Silva[1]

Faculdades Integradas de Bauru

Rita de Cássia Fabris Stabile[2]

Faculdades Integradas de Bauru

Marina de Oliveira Rodrigues[3]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/KSRSMR114839824

Sumário: 1. Introdução; 1.1 Normatividade sanitária e organização da hemoterapia no Brasil; 2. Objetivo; 3. Metodologia; 4. Discussão; 4.1 Segurança transfusional como problema de saúde pública; 4.2 Atualizações normativas frente ao risco transfusional; 4.3 Limites regulatórios e tensões contemporâneas; 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente trabalho propôs uma análise crítica da relação entre segurança transfusional e normatividade sanitária no contexto brasileiro contemporâneo. Caracteriza-se como estudo doutrinário e analítico, com base normativa e técnico-científica, que examina o papel das regulações sanitárias na organização do sistema hemoterápico e na mitigação dos riscos associados ao ciclo do sangue. Parte-se da compreensão de que a segurança transfusional constitui construção dinâmica e probabilística, dependente de sucessivas camadas de controle técnico, clínico e regulatório, estruturadas ao longo das últimas décadas por meio de avanços tecnológicos, aperfeiçoamentos organizacionais e fortalecimento da governança sanitária. A investigação fundamenta-se em revisão bibliográfica e documental, com análise de resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, portarias ministeriais e documentos institucionais nacionais e internacionais relacionados à hemoterapia, hemovigilância e risco residual transfusional. A partir desse corpus, analisa-se como a normatividade brasileira se organiza de forma responsiva a mudanças epidemiológicas,

[1] Professor doutor nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: kaiquecesar@alumni.usp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2871-7826.

[2] Professora doutora nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutora em Biologia Oral pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: stabile.fabris.rc@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7993-8672.

[3] Professora doutora nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: marinaorbauru@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-4553-3253.

inovações diagnósticas e evidências produzidas pelos sistemas de vigilância, destacando respostas regulatórias recentes frente a riscos emergentes, como arboviroses e a pandemia de COVID-19. Discute-se, ainda, a segurança transfusional como questão de saúde pública e como campo de tensão entre responsabilidade institucional, limites técnicos da prática hemoterápica e exigências contemporâneas de proteção coletiva à saúde. Por fim, examinam-se os limites da regulação diante da crescente complexidade da hemoterapia, evidenciando desigualdades estruturais entre serviços, desafios operacionais para incorporação tecnológica e dilemas éticos associados à tomada de decisão sob incerteza científica. Conclui-se que a segurança transfusional deve ser compreendida como processo dinâmico e permanentemente reavaliado, dependente da articulação entre regulação, prática clínica e produção científica.

Palavras-chave: Segurança transfusional; Hemoterapia; Direito sanitário; Normatividade; Hemovigilância.

Abstract: This study proposes a critical analysis of the relationship between transfusion safety and sanitary regulation in the contemporary Brazilian context. It is characterized as a doctrinal and analytical study grounded in normative and scientific-technical literature, examining the role of health regulations in structuring the hemotherapy system and mitigating risks associated with the blood supply chain. The analysis is based on the premise that transfusion safety represents a dynamic and probabilistic construct, shaped by successive layers of technical, clinical, and regulatory control developed over recent decades through technological advances, organizational improvements, and strengthened health governance. The investigation draws on a bibliographic and documentary review of Brazilian sanitary regulations, including resolutions issued by the National Health Surveillance Agency and ministerial ordinances, as well as national and international institutional documents addressing hemotherapy, hemovigilance, and residual transfusion risk. From this perspective, the study examines how Brazilian regulation has evolved responsively to epidemiological shifts, diagnostic innovations, and evidence generated through surveillance systems, highlighting recent regulatory responses to emerging risks such as arboviruses and the COVID-19 pandemic. Transfusion safety is further discussed as a public health concern and as a field marked by tensions between institutional responsibility, the inherent technical limits of hemotherapy practice, and contemporary demands for collective health protection. Finally, the study analyzes the limits of regulation in light of the growing complexity of hemotherapy, emphasizing structural inequalities among services, operational barriers to technological incorporation, and ethical dilemmas related to decision-making under scientific uncertainty. It concludes that transfusion safety should be understood as a continuously evolving process dependent on the integration of regulation, clinical practice, and scientific production.

Keywords: Transfusion safety; Hemotherapy; Sanitary law; Normativity; Hemovigilance.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Normatividade sanitária e organização da hemoterapia no Brasil

A segurança transfusional constitui um dos pilares estruturantes da hemoterapia contemporânea, configurando-se como um dos campos mais sensíveis da regulação sanitária e responsabilidade institucional. No Brasil, a organização normativa do setor estrutura-se a partir de um conjunto articulado de resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e portarias ministeriais que estabelecem parâmetros para todas as etapas do ciclo do sangue, desde a captação de doadores até a hemovigilância pós-transfusional (ANVISA, 2014; BRASIL, 2017).

Entre os marcos normativos centrais destacam-se a RDC nº 34/2014 da ANVISA e a Portaria de Consolidação nº 5/2017 do Ministério da Saúde, que sistematizam requisitos sanitários para serviços de hemoterapia, incluindo critérios de triagem clínica e laboratorial, controle de qualidade, biossegurança e rastreabilidade (ANVISA, 2014; BRASIL, 2017). Essas normativas consolidam o entendimento de que a segurança transfusional não se restringe ao ato transfusional em si, mas abrange um sistema complexo de vigilância contínua orientado à redução de riscos.

Sob perspectiva jurídico-sanitária, a hemoterapia insere-se no campo da proteção coletiva à saúde e se articula aos princípios constitucionais do direito à saúde e do dever estatal de proteção, previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a normatividade hemoterápica brasileira caracteriza-se menos por ciclos fixos de revisão e mais por atualizações responsivas às transformações tecnológicas, epidemiológicas e operacionais do sistema, aproximando-se de modelos internacionais orientados por vigilância contínua, gestão de risco e sistemas estruturados de hemovigilância (WHO, 2017; EDQM, 2022).

Diante desse cenário, questiona-se em que medida a normatividade sanitária brasileira é capaz de assegurar níveis adequados de segurança transfusional frente aos desafios técnicos, epidemiológicos e institucionais contemporâneos.

O presente estudo teve como objetivo analisar a segurança transfusional sob a perspectiva da normatividade sanitária brasileira, discutindo seus fundamentos regulatórios, sua dinâmica de atualização e seus limites diante dos desafios contemporâneos da hemoterapia.

2 OBJETIVO

Analisar a normatividade sanitária brasileira relacionada à segurança transfusional, buscando compreender como os instrumentos regulatórios contribuem para a garantia da qualidade e segurança no processo transfusional.

3 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa de natureza teórica e analítica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental. Foram examinadas normas sanitárias brasileiras aplicáveis ao ciclo do sangue, incluindo resoluções da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária, portarias ministeriais e documentos técnicos institucionais nacionais e internacionais sobre segurança transfusional, hemovigilância e risco residual. A análise adotou abordagem crítico-interpretativa, buscando identificar relações entre evolução normativa, prática hemoterápica e produção científica contemporânea.

4 DISCUSSÃO

Considerando a complexidade do tema, a análise foi organizada em eixos temáticos interdependentes, a fim de conferir maior clareza expositiva e rigor analítico à investigação. Parte-se da análise da normatividade sanitária aplicável à hemoterapia, avança-se para a compreensão da segurança transfusional como questão de saúde pública e examinam-se, em seguida, respostas regulatórias frente a riscos emergentes. Ao final, desenvolve-se reflexão crítica acerca dos limites contemporâneos da regulação, evidenciando desafios estruturais e éticos do campo.

4.1 Segurança transfusional como problema de saúde pública

A segurança transfusional constitui preocupação histórica da saúde pública diante do potencial de transmissão de agentes infecciosos e da ocorrência de eventos adversos imunológicos e não imunológicos (WHO, 2017). Ainda que os avanços técnicos tenham reduzido significativamente tais riscos, estes permanecem inerentes à prática hemoterápica, sendo mais adequadamente compreendidos como probabilísticos do que eliminâveis (KLEINMAN; BUSCH, 2006; STRAMER et al., 2009; ALLAIN et al., 2009).

Nesse contexto, o desenvolvimento de estratégias de mitigação de risco, como triagem clínica rigorosa, testagem sorológica, incorporação de testes moleculares e fortalecimento da hemovigilância, representa resposta progressiva à complexidade biológica e epidemiológica associada ao uso terapêutico do sangue (BRASIL, 2017; ANVISA, 2014). Tais medidas refletem a transição de um modelo centrado exclusivamente na detecção laboratorial para um paradigma sistêmico de segurança.

Do ponto de vista jurídico, essa condição probabilística tenciona modelos clássicos de responsabilidade, exigindo interpretação que considere não apenas falhas individuais, mas também os limites técnicos inerentes à prática hemoterápica e as exigências contemporâneas de governança sanitária (DALLARI, 2010; VENTURA; AITH; RACHED, 2021).

4.2 Atualizações normativas frente ao risco transfusional

A experiência recente demonstra que a normatividade transfusional brasileira se desenvolve de forma responsiva a riscos emergentes. Durante a pandemia de COVID-19 foram emitidas recomendações técnicas que ajustaram critérios de triagem clínica e períodos de inaptidão temporária de doadores, refletindo incertezas iniciais sobre potencial transmissibilidade do SARS-CoV-2 por transfusão (BRASIL, 2020).

De modo semelhante, episódios de circulação ampliada de arbovírus, como dengue e zika, estimularam reforço de estratégias de triagem e vigilância, evidenciando a capacidade adaptativa do sistema regulatório frente a mudanças epidemiológicas e aos impactos clínicos e assistenciais associados à prática transfusional (WHO, 2017; TSUNO et al., 2011).

Paralelamente, a consolidação da hemovigilância como instrumento normativo fortaleceu a investigação sistemática de eventos adversos em todo o ciclo do sangue, promovendo ajustes operacionais contínuos (ANVISA, 2014). Esses exemplos evidenciam que a atualização normativa raramente precede o risco, emergindo como resposta adaptativa à dinâmica biológica e à produção contínua de evidência científica.

4.3 Limites regulatórios e tensões contemporâneas

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos à efetividade da normatividade hemoterápica. Entre eles destacam-se desigualdades estruturais entre serviços, limitações operacionais para incorporação tecnológica, heterogeneidade na notificação de eventos adversos e tensões éticas relacionadas à tomada de decisão sob incerteza científica (WHO, 2017). Adicionalmente, a crescente complexidade da hemoterapia contemporânea expõe lacunas regulatórias e reforça a necessidade de revisão normativa contínua. Nesse cenário, a segurança transfusional deve ser compreendida como construção dinâmica, dependente de governança sanitária efetiva, compromisso institucional permanente e reflexão ética sobre decisões clínicas e regulatórias tomadas sob condições de incerteza científica (DALLARI, 2010; KATZ; CAPLAN; MERZ, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da segurança transfusional sob a perspectiva da normatividade sanitária revela um campo regulatório dinâmico, orientado pela interação contínua entre ciência, risco e governança. Longe de constituir estrutura estática, a normatividade hemoterápica brasileira apresenta caráter responsivo e adaptativo, acompanhando transformações epidemiológicas e tecnológicas que redefinem os parâmetros de segurança.

Contudo, os desafios persistentes indicam que a consolidação de um sistema efetivamente seguro depende não apenas da atualização normativa, mas da articulação entre regulação, prática clínica e produção científica. Assim, compreender a segurança transfusional como processo dinâmico e permanentemente reavaliado revela-se fundamental para o aprimoramento das políticas públicas e para a consolidação de um modelo contemporâneo de responsabilidade sanitária.

REFERÊNCIAS

ALLAIN, Jean-Pierre; STRAMER, Susan L.; CARUSO, Vincent *et al.* Transfusion-transmitted infectious diseases. **Biologicals.** Amsterdam, v. 37, n. 2, p. 71-77, 2009.

Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.biologicals.2009.01.003. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada Nº 34, de 11 de junho de 2014. Dispõe sobre as boas práticas no ciclo do sangue**. Brasília, DF: ANVISA, 2014. Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00000034&sgl_tipo=RDC&sgl_orgao=RDC/DC/ANVISA/MS&vlr_ano=2014&seq_ato=000&cod_modulo=134&cod_menu=1696. Acesso em: 12 mar 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde**. Brasília, DF: MS, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0005_03_10_2017.html. Acesso em: 12 mar 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 13/2020-CGSH/DAET/SAES/MS. Recomendações para serviços de hemoterapia durante a pandemia de COVID-19**. Brasília, DF: MS, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2020/nota-tecnica-no-13-2020-cgsh-daet-saes-ms/view. Acesso em 11 mar 2026.

DALLARI, Sueli Gandolfi. **Direito Danitário**. São Paulo: Verbatim, 2015. Disponível em: https://pergamum.ufpel.edu.br/acervo/116281/referencia. Acesso em: 14 mar 2026.

EUROPEAN DIRECTORATE FOR THE QUALITY OF MEDICINES & HEALTHCARE (EDQM). **Guide to the preparation, use and quality assurance of blood components**. 21. ed. Strasbourg: EDQM Council of Europe, 2022. Disponível em: https://www.edqm.eu/en/blood-guide. Acesso em: 11 mar 2026.

KATZ, Jerome; CAPLAN, Arthur L.; MERZ, Jon F. All gifts are not created equal: toward a standard of care for blood donation. **Journal of Law, Medicine & Ethics**, v. 39, n. 1, p. 132-139, 2011. https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2011.00577.x. Acesso em: 09 mar 2026.

KLEINMAN, Steven; BUSCH, Michael. Assessing the impact of HBV, HCV and HIV on blood safety. **Transfusion**, v. 41, n. 10, p. 1329-1336, 2001. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1386653206800053. Acesso em 14 mar 2026.

STRAMER, Susan L. et al. Emerging infectious disease agents and their potential threat to transfusion safety. **Transfusion**, v. 56, n. 1, p. 1-12, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1537-2995.2009.02279.x. Acesso em: 10 mar. 2026.

TSUNO, Norihisa H.; MATSUHASHI, Makoto; TAKAHASHI, Kazuo. Granulocyte antibody detection – the role of MPHA. *ISBT Science Series*, Hoboken, v. 6, p. 387-390, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1751-2824.2011.01520.x. Acesso em: 11 mar. 2026.

VENTURA, Deisy; AITH, Fernando; RACHED, Danielle. The right to health from a global perspective. São Paulo: **USP Press**, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/50333. Acesso em: 11 mar. 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global status on blood safety and availability**. WHO Geneva: 2017. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254987/9789241565431-eng.pdf. Acesso em: 12 mar 2026.

EDUCAÇÃO EM SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Health Education as a Fundamental Right and an Instrument for Strengthening Citizenship in the Unified Health System (SUS)

Fernanda Pataro Marsola Razera[1]

Faculdades Integradas de Bauru

Rita de Cássia Fabris Stabile[2]

Faculdades Integradas de Bauru

Marina de Oliveira Rodrigues[3]

Faculdades Integradas de Bauru

DOI: https://doi.org/10.62140/FRRSMR219577467

Sumário: 1 Introdução. 2 Objetivos. 2.1 Objetivo geral. 2.2. Objetivos específicos. 3 Metodologia. 3.1 Tipo de estudo. 3.2 Fontes de dados. 3.3 Procedimentos de análise. 4 Discussão. 5 Conclusão. 6 Referências.

Resumo: A interface entre a educação em saúde e a cidadania fundamenta-se na compreensão de que educar não é apenas transmitir normas de higiene, mas um ato de conscientização para intervir nos condicionantes sociais que determinam o processo saúde-doença. Este artigo teórico-reflexivo teve como objetivo analisar a educação em saúde como direito fundamental, articulando-a à participação popular, ao controle social e à cidadania sanitária no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir de documentos oficiais e referenciais clássicos, discute-se como a Política Nacional de Educação Popular em Saúde e a promoção da saúde apoiada na Carta de Ottawa sustentam práticas educativas dialógicas, problematizadoras e orientadas à emancipação. Integram-se as contribuições de Paulo Freire, Lev Vygotsky e Dorothea Orem, compreendendo a educação em saúde como processo mediado e contínuo que visa à autonomia para o autocuidado e ao fortalecimento do protagonismo de usuários e comunidades. Evidencia-se o papel do profissional de saúde como educador e mediador, responsável por articular competência técnica, escuta ativa e estímulo à participação em instâncias como os conselhos de saúde. Conclui-se que a educação

[1] Professora doutora nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: fernanda.razera@fibbauru.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6714-3813.
[2] Professora doutora nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutora em Biologia Oral pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: stabile.fabris.rc@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7993-8672.
[3] Professora doutora nas Faculdades Integradas de Bauru – FIB. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: marinaorbauru@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-4553-3253.

em saúde, quando ancorada na educação popular e na promoção da saúde, constitui estratégia central para o exercício da cidadania e para a consolidação de um SUS democrático e participativo.

Palavras-chave: Educação em Saúde; Direito à Saúde; Controle Social; Cidadania Sanitária; Sistema Único de Saúde.

Abstract: The interface between health education and citizenship is grounded in the understanding that educating is not merely transmitting hygiene standards, but an act of raising awareness to intervene in the social determinants that shape the health-disease process. This theoretical-reflective article aimed to analyze health education as a fundamental right, linking it to popular participation, social control and health citizenship within the Brazilian Unified Health System (SUS). Based on official documents and classical references, it discusses how the National Policy for Popular Education in Health and health promotion grounded in the Ottawa Charter support dialogical, problem-posing and emancipation-oriented educational practices. The contributions of Paulo Freire, Lev Vygotsky and Dorothea Orem are integrated, understanding health education as a mediated and continuous process aimed at autonomy for self-care and the strengthening of users' and communities' protagonism. The role of health professionals as educators and mediators is highlighted, as they are responsible for articulating technical competence, active listening and the encouragement of participation in bodies such as health councils. It is concluded that health education, when anchored in popular education and health promotion, is a key strategy for the exercise of citizenship and for the consolidation of a democratic and participatory SUS.

Keywords: Health Education; Right to Health; Social Control; Health Citizenship; Unified Health System.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão do processo saúde-doença não se configura como um fenômeno estático, mas como um constructo histórico e social que reflete a evolução contínua da consciência humana e das estruturas de poder. Ao longo da história, embora a biologia fundamental das patologias tenha permanecido essencialmente a mesma, o que sofreu transformações radicais foi a lente interpretativa da sociedade. Na pré-história, sob a égide do modelo mágico-religioso, a enfermidade era interpretada como fruto de forças sobrenaturais. Com a antiguidade oriental, emergiu o modelo holístico, compreendendo a saúde como um equilíbrio dinâmico entre o corpo e o ambiente. Posteriormente, na Grécia Antiga, o modelo empírico-racional de Hipócrates introduziu a observação clínica e o estilo de vida como variáveis centrais juntamente à teoria do equilíbrio entre os quatro humores (bile amarela e negra, sangue e fleuma), desmistificando a doença e estabelecendo as bases da medicina observacional (SÁ *et al.*, 2017).

Na contemporaneidade, a superação da "unicausalidade" bacteriológica — que reduzia a doença a um agente etiológico específico - em favor da concepção multicausal e dos determinantes sociais da saúde (DSS) (DAHLGREN; WHITEHEAD, 1991) - revelou que a técnica biomédica, embora necessária, é insuficiente isoladamente. A transição para um modelo de produção social da saúde é o pilar fundamental para o exercício da cidadania no Sistema Único de Saúde (SUS). Esta mudança de paradigma exige o deslocamento do poder do "especialista detentor do saber" para a compreensão do sujeito em sua integralidade. Assim, a saúde deixa de ser definida meramente pela ausência de patologia para tornar-se um ato político e um direito conquistado, mediado por condições de habitação, trabalho, saneamento e escolaridade (PINNO *et al.*, 2019).

Neste contexto, a educação em saúde consolidou-se como direito fundamental e eixo estratégico para a efetivação da cidadania sanitária no Brasil, ancorada na 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS, 1986), marco fundador da Reforma Sanitária que reuniu mais de 4 mil participantes da sociedade civil para definir a saúde como "dever do Estado e direito do cidadão". Seu relatório final estabeleceu o conceito ampliado de saúde - resultante de condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente e organização social - e diretrizes para um sistema único, universal e descentralizado com participação popular, servindo de base ao Capítulo da Saúde da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1986; 2024).

A CF/88, art. 196, consagra a saúde como "direito de todos e dever do Estado" (BRASIL, 1988; NOVO, 2019), regulamentado pelas Leis Orgânicas da Saúde nº 8.080/1990 a partir dos princípios doutrinários do SUS que versam sobre a universalidade, integralidade, equidade ao acesso à saúde (BRASIL, 1990a) e nº 8.142/1990 que estabelece os conselhos de saúde e conferências de caráter deliberativo com controle social paritário (Brasil, 1990b). A transição do modelo higienista-biologista, que perdurou centrado na obediência normativa e controle individual de riscos para uma concepção ampliada de saúde como direito social determinado historicamente, redefiniu a educação em saúde como prática emancipatória (BRASIL, 2004; NOVO, 2019).

De acordo com a OMS (1986), internacionalmente a Declaração de Alma-Ata (1978) e a Carta de Ottawa (1986) consolidaram a promoção da saúde como capacitação comunitária para intervenção sobre determinantes sociais, exigindo participação ativa e desenvolvimento de habilidades.

No contexto brasileiro, a Política Nacional de Promoção da Saúde, de Educação Permanente e de Educação Popular em Saúde no SUS reforçam uma perspectiva crítico-emancipatória, fundamentada no diálogo, amorosidade, problematização e construção compartilhada do conhecimento (BRASIL 2004; 2013b; 2014a; 2014b), pautadas na visão de teóricos da educação como Paulo Freire, Lev Vygotsky e Dorothea Orem. Paulo Freire contribuiu com a ética da autonomia e respeito ao saber popular (FREIRE, 1996); Lev Vygotsky, com a mediação sociocultural na Zona de Desenvolvimento Proximal (VYGOTSKY, 2007); e Dorothea Orem, com o autocuidado como meta do processo educativo (CIRINO, 2025; SILVA *et al.*, 2021). O protagonismo dos sujeitos, sua autonomia e participação em conselhos de saúde emergem como condições indispensáveis para a cidadania sanitária ativa no SUS (BRASIL, 1990; 2013b).

Apesar do robusto arcabouço jurídico-constitucional, persistem desafios na operacionalização da participação popular, com baixa representatividade nos conselhos e práticas educativas verticalizadas que limitam o protagonismo. Este estudo justifica-se pela lacuna entre norma e prática no SUS, onde a educação em saúde pode fortalecer a *accountability* democrática e equidade, alinhando-se aos princípios constitucionais de universalidade, integralidade e controle social e englobando três pilares essenciais: transparência, prestação de contas e responsabilização (BRASIL, 1988; 1990).

A integração interdisciplinar de Freire, Vygotsky e Orem enriquece a análise jurídico-sanitária, propondo práticas emancipatórias compatíveis com o dever estatal de promoção da saúde e o direito à participação (BRASIL, 2013b; FREIRE, 1996; VYGOTSKY, 2019). Contribui assim para o Direito Sanitário, subsidiando políticas que transformem usuários em sujeitos de direitos ativos.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Analisar a educação em saúde como direito fundamental à cidadania sanitária no SUS, articulando promoção da saúde, políticas públicas e contribuições de Freire, Vygotsky e Orem.

2.2 Objetivos Específicos

- Evidenciar o protagonismo, a autonomia dos sujeitos e a participação em instâncias de controle social como mecanismos de efetivação do direito à saúde.
- Discutir o papel do profissional de saúde na operacionalização de práticas

educativas dialógicas e emancipatórias.

3. METODOLOGIA

3.1 Tipo de Estudo

Trata-se de um estudo teórico-reflexivo, de abordagem qualitativa, fundamentado em análise documental de referenciais nacionais e internacionais sobre promoção da saúde, educação em saúde, educação popular, políticas públicas e teorias educacionais aplicadas à saúde que busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como a educação em saúde no SUS pode operacionalizar o direito fundamental à cidadania sanitária?

3.2 Fontes de Dados

Foram consultados documentos de organismos internacionais, como a Carta de Ottawa e a Declaração de Alma-Ata, normas e políticas do Ministério da Saúde (Política Nacional de Promoção da Saúde, de Educação Permanente e de Educação Popular em Saúde no SUS; textos de promoção da saúde; e materiais de educação popular), cadernos sobre educação e cidadania em saúde, além de obras clássicas de Paulo Freire e textos acadêmicos sobre as teorias de Vygotsky e Orem. Foram também analisados documentos jurídicos como a Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas da Saúde, bem como relatórios de conferências nacionais de saúde e publicações especializadas em direito sanitário.

3.3 Procedimentos de Análise

A seleção dos materiais considerou a relevância para a compreensão da educação em saúde como prática emancipadora, a centralidade da participação social e a presença explícita das categorias diálogo, autonomia, autocuidado, mediação e promoção da saúde. O procedimento analítico consistiu em leitura exploratória e interpretativa, seguida de organização temática em eixos: (1) evolução conceitual de saúde e promoção da saúde; (2)

políticas de educação popular e educação permanente; (3) participação e cidadania no SUS; (4) contribuições de Freire, Vygotsky e Orem; e (5) papel do profissional de saúde, escuta ativa e protagonismo dos sujeitos.

4. DISCUSSÃO

A promoção da saúde foi definida, na Carta de Ottawa, como o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle desse processo (BRASIL, 2013b). Tal definição desloca o foco da prevenção restrita à mudança de comportamentos individuais para uma abordagem socioecológica, que integra políticas públicas saudáveis, ambientes favoráveis, ação comunitária, desenvolvimento de habilidades pessoais e reorientação dos serviços de saúde (BRASIL, 2013b; BUSS, 2000). No Brasil, esse marco dialoga com a trajetória de ampliação do conceito de saúde, que passa a ser compreendida como produção social, historicamente determinada, e não apenas como ausência de doença (BRASIL, 2004; PAIM *et al.*, 2011).

A partir das conferências internacionais e do movimento da Reforma Sanitária (Brasil, 1986; Brasil, 2024), a educação em saúde é convocada a superar práticas higienistas e normativas, assumindo um caráter problematizador, participativo e voltado à construção da autonomia dos sujeitos e coletividades. Nessa perspectiva, promover saúde implica fortalecer capacidades individuais e coletivas para ler criticamente a realidade, identificar condicionantes e determinantes do processo saúde-doença e intervir politicamente sobre eles, o que supõe processos educativos permanentes e enraizados nos territórios (BRASIL, 2013a; 2013b).

A Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) (BRASIL, 2008; 2013a) e a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), colocam a educação como eixo estruturante da reorganização dos serviços e da consolidação do SUS, entendendo o trabalho em saúde como espaço privilegiado de aprendizagem e transformação. A educação permanente propõe articular ensino, serviço e comunidade, problematizando o cotidiano do trabalho, os modelos de atenção e as relações de poder, em busca de práticas mais integrais, equânimes e participativas (BRASIL, 2014a; CZERESMIA, 2003).

A Política Nacional de Educação Popular em Saúde no SUS (PNEPS-SUS), instituída pela Portaria nº 2.761/2013 (BRASIL, 2013b), reafirma o compromisso com a universalidade, a equidade, a integralidade e a efetiva participação popular, propondo uma

prática político-pedagógica orientada por seis princípios: diálogo, amorosidade, problematização, construção compartilhada do conhecimento, emancipação e compromisso com o projeto democrático-popular (BRASIL, 2013b; 2014a). Esses princípios se operacionalizam por meio de quatro eixos estratégicos: (1) participação, controle social e gestão participativa; (2) formação, comunicação e produção de conhecimento; (3) cuidado em saúde; e (4) intersetorialidade e diálogos multiculturais, os quais visam fortalecer o protagonismo popular, valorizar saberes e práticas populares e articular políticas e setores diversos (BRASIL, 1986; NOVO, 2019).

Os conselhos de saúde e as conferências de saúde constituem espaços institucionais de participação e controle social no SUS (BRASIL, 2014c), permitindo que usuários, trabalhadores e gestores deliberem sobre prioridades, recursos e diretrizes da política de saúde. A participação ativa nesses colegiados distingue-se da participação meramente passiva, limitada ao uso de serviços, ao reconhecer os sujeitos como cidadãos, e não apenas como clientes ou pacientes (BRASIL, 1990; 2014c).

Para que a participação seja efetivamente cidadã, é necessário que haja processos de educação em saúde que promovam informação qualificada, linguagem acessível, comunicação dialógica e espaços de escuta ativa, de modo a reduzir assimetrias entre saber técnico-científico e saber popular (BRASIL, 2013b; 2014c). A PNEPS-SUS destaca que promover o protagonismo popular implica incentivar a organização de movimentos sociais, fortalecer práticas de gestão participativa e assegurar a presença dos sujeitos populares na formulação, implementação e avaliação das políticas (BRASIL, 2013b; 2014a). Nesse sentido, a educação em saúde é compreendida como prática política de formação de sujeitos de direitos, capazes de se fazer ouvir e de disputar projetos na arena pública (FREIRE, 1996; BRASIL, 2014c).

Paulo Freire, em sua "Pedagogia da Autonomia", critica a educação bancária, caracterizada pela transferência mecânica de conteúdo do educador ao educando, sem diálogo e sem problematização da realidade (FREIRE, 1996). Em oposição, propõe uma educação problematizadora, que parte da experiência concreta dos sujeitos, valoriza o saber cotidiano e visa à conscientização crítica e à autonomia ética (OMS, 1986). No campo da saúde, essa abordagem implica transformar a relação profissional-usuário em encontro dialógico, em que a escuta ativa, o respeito ao senso comum e a análise dos determinantes sociais do adoecimento são condições para práticas educativas emancipadoras (OMS, 1986; BRASIL, 1986; 2013b).

A teoria histórico-cultural de Vygotsky enfatiza que o desenvolvimento cognitivo é produto das interações sociais mediadas pela linguagem e que o aprendizado se dá na Zona de Desenvolvimento Proximal (ZDP), intervalo entre o que o sujeito faz sozinho e o que consegue fazer com ajuda de um mediador (VYGOTSKY, 2007). Aplicada à educação em saúde, essa teoria indica que o profissional atua como mediador, criando condições para que o usuário transite do "não saber" ao "saber fazer" em práticas de cuidado, por meio de apoio, orientação e acompanhamento sistemático (VYGOTSKY, 2007; CIRINO, 2025).

Dorothea Orem, por sua vez, formula a Teoria do Autocuidado, entendendo-o como um conjunto de práticas que o indivíduo realiza em benefício de sua própria vida, saúde e bem-estar; quando a demanda terapêutica excede a capacidade de autocuidado, configura-se o déficit de autocuidado, demandando sistemas de enfermagem de apoio-educação, parcialmente compensatórios ou totalmente compensatórios (CIRINO, 2025; SILVA *et al.*, 2021).

Integrar as perspectivas de Freire, Vygotsky e Orem permite conceber a educação em saúde como processo dialógico e mediado, orientado a desenvolver autonomia para o autocuidado e participação social, em uma síntese em que Freire oferece a ética, Vygotsky o método e Orem a meta (FREIRE, 1996; SILVA *et al.*, 2021) .

A escuta ativa é condição para uma comunicação horizontal e para a construção compartilhada do conhecimento em saúde, na medida em que reconhece o outro como sujeito de saberes, necessidades e direitos (Brasil, 2013b; Brasil, 2014c). Metodologias participativas, como oficinas, grupos de discussão e diagnósticos educativos baseados no levantamento de conhecimentos, atitudes e práticas, permitem aproximar o olhar técnico da percepção cotidiana da comunidade, favorecendo intervenções mais contextualizadas e pertinentes (BRASIL, 2014a; 2014c).

Os eixos estratégicos da educação popular em saúde, ao enfatizarem participação e controle social, formação e comunicação, cuidado em saúde e intersetorialidade, orientam a transformação da escuta em ação cidadã, articulando processos formativos com mobilização social e incidência política (Brasil, 2013b; Brasil, 2014a). Nessa perspectiva, o protagonismo dos sujeitos não se limita à adesão a recomendações, mas envolve capacidade de problematizar o próprio contexto, dialogar com serviços e gestores, propor alternativas e disputar sentidos para as políticas de saúde, especialmente em espaços como conselhos e conferências (Brasil, 1990b; 2013b; 2014c).

O profissional de saúde é convocado a assumir o papel de educador, mediador e agente de transformação social, articulando competência técnico-científica com compromisso ético-político com a justiça social e os direitos humanos (Brasil, 2014b; 2014c). Isso implica superar modelos estritamente biologicistas e hospitalocêntricos, herdados do paradigma flexneriano (PINNO *et al.*, 2019), incorporando uma visão ampliada de saúde e práticas de cuidado que valorizem a cultura, os saberes populares e a participação dos usuários (BRASIL, 1986; 2004; 2013b).

No cotidiano dos serviços, tal papel se concretiza no planejamento de ações educativas baseadas em diagnósticos situacionais e educativos, na adoção de metodologias problematizadoras e participativas, na criação de espaços de escuta ativa e no estímulo sistemático à participação em instâncias de controle social (Brasil, 1990b; 2013b; 2014c). Ao reconhecer o usuário como sujeito ativo, capaz de aprender, ensinar, reivindicar e construir coletivamente soluções, o profissional contribui para a efetivação de um SUS mais democrático e inclusivo, em consonância com os princípios da promoção da saúde e da educação popular (OMS, 1986; BRASIL, 1988; 1990a; 2008).

5. CONCLUSÃO

A integração entre as políticas de promoção e educação, reforçam a necessidade de uma educação em saúde dialógica, mediada e orientada à autonomia, que supere práticas bancárias e verticalizadas, promovendo o autocuidado e o protagonismo dos sujeitos. A escuta ativa, os eixos da educação popular em saúde e o fortalecimento de conselhos de saúde e outros espaços participativos configuram caminhos concretos para que usuários e comunidades se façam ouvir, disputem políticas e construam coletivamente outras formas de cuidado. Assim, o profissional de saúde, ao assumir postura crítica, ética e participativa, torna-se corresponsável pela formação de sujeitos autônomos e pela consolidação de um SUS que, para além de oferecer serviços, seja também espaço de exercício cotidiano da cidadania. O fortalecimento da autonomia e do protagonismo dos usuários não apenas melhora os indicadores clínicos, mas consolida o direito à saúde como um exercício pleno de soberania popular, garantindo que as vozes da comunidade ecoem de forma decisiva na gestão do sistema público.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, DF: CNS, 1986. Disponível em: < https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-8a-conferencia-nacional-de-saude/view >. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do Sistema Único de Saúde para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor e dá outras providências**. Brasília, DF: Portaria GM/MS nº 198, 2004. Disponível em: < https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1832.pdf >. Acesso em: 11 mar 2026

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes e recomendações para o cuidado integral de doenças crônicas não transmissíveis: promoção da saúde, vigilância, prevenção e assistência**. Brasília, DF: SVS, 2008. Disponível em: < https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_recomendacoes_cuidado_doencas_cronicas.pdf >. Acesso em: 11 mar 2026

BRASIL. Ministério da Saúde. **Glossário temático.** Brasília, DF: Promoção da Saúde, 2013a. Disponível em: < https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/glossario_tematico_promocao_saude.pdf. >. Acesso em: 11 mar 2026

BRASIL. Ministério da Saúde. **Institui a Política Nacional de Educação Popular em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (PNEPS-SUS)**. Brasília, DF: Portaria nº 2.761, 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. II **Caderno de Educação Popular em Saúde**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: < https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2_caderno_educacao_popular_saude.pdf > Acesso em: 11 mar 2026

BRASIL. Ministério da Saúde. **Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)**. Brasília, DF: Portaria GM/MS, 2014b. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html>. Acesso em: 11 mar 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Para entender o controle social na saúde** Brasília, DF: ANVISA, 2014c. ISBN 978-85-334-2095-3.

BUSS, Paulo Marchiori. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 163-177, 2000. https://doi.org/10.1590/S1413-81232000000100014. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/csc/a/HN778RhPf7JNSQGxWMjdMxB/abstract/?lang=pt&format=html >. Acesso em: 10 mar 2026.

CIRINO, Geovana Aparecida dos Reis. Promoção da educação em saúde pelo enfermeiro: contribuições das teorias de Vygotsky e Dorothea Orem. **Revista Ciência Plural**, v. 11, n. 1, 2025. DOI: 10.1234/cienciaplural.2025.e36235. Disponível em: < https://periodicos.ufrn.br/rcp/article/view/36235 >. Acesso em: 11 mar 2026.

CZERESNIA, Dina. **O conceito de promoção de saúde e a interface com a vigilância da saúde**. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2003.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. Policies and strategies to promote social equity in health. Estocolmo: **Institute for Futures Studies**, 1991. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/10/European-strategies-for-tackling-social-inequities-1.pdf>. Acesso em: 11 mar 2026.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

NOVO, Benigno Núñez..O SUS na Constituição de 1988. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 31, nº 1642. Disponível em < https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/4489/o-sus-constituicao-1988. > Acesso em: 11 mar 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Carta de Ottawa para a promoção da saúde**. 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. OMS Ottawa: 1986. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WH-1987/>. Acesso em: 11 mar 2026.

PAIM, Jairnilson Silva *et al.* The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet,** v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011. DOI: 10.1016/S0140-6736(11)60054-8. Disponível em: < https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60054-8/abstract/>. Acesso em: 11 mar 2026.

PINNO, C *et al.* **Educação em Saúde**. *E-book*. Porto Alegre, RS: SAGAH, 2019. ISBN 9788595029910. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595029910/. Acesso em: 12 mar 2026.

SÁ, Gloria Regina da Silva *et al.* **Um pouco da história: evolução das concepções de saúde, doença e cuidado**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017. ISBN: 978-65-5708-091-7. Disponível em: books.scielo.org/silva-9786586084245-03. Acesso em 12 mar 2026.

SILVA, Karen Poliana Santos da Silva *et al.* Autocuidado à luz da teoria de Dorothea Orem: panorama da produção científica brasileira. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 34043-34060, 2021. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv7n3-047. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/27562/21806. Acesso em: 10 mar 2026.

VYGOTSKY, Lev Semionovitch. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 7ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS EM PORTUGAL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: O PARADIGMA DOS DECRETOS REGULAMENTARES

Administrative regulations in Portugal in the age of artificial intelligence: the paradigm of regulatory decrees

Patrícia Pinto Alves[1]

Instituto Politécnico de Coimbra

DOI: https://doi.org/10.62140/PPA280661943

Sumário: I. Nota Prévia; II. Os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial e o Código do Procedimento Administrativo português; III. Os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial: o caso paradigmático dos Decretos Regulamentares; IV. Breves considerações finais; V. Referências bibliográficas.

Resumo: Propomo-nos neste nosso escrito a escrutinar os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial, questionando-nos acerca das eventuais violações e dos eventuais benefícios que a Inteligência Artificial (doravante designada por IA) traz e / ou poderá trazer para a Administração Pública portuguesa (doravante designada por AP) no quesito da emanação regulamentar no Estado de Direito Democrático português atual.

Iremos articular a temática apresentada também com a relevância que a proteção de dados pessoais assume, sendo que consideramos que em caso de violação de dados pessoais dos administrados por parte da AP portuguesa naqueles casos específicos em que a AP se muna de mecanismos de IA na prossecução das suas tarefas a mesma deve(rá) ser responsabilizada.

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

[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 (UNIFOR), Brasil; Investigadora jurídica na UNIFOR; Investigadora jurídica 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 Pubblicum* - Portugal. *E-mail*: patriciapintoalves26@gmail.com. CV: https://www.cienciavitae.pt/pt/6B1B-4AE1-C938

como em diplomas legislativos, normativos e, ainda, em jurisprudência e em casos de Direito Comparado.

Palavras-chave: Administração Pública; Administrados; Dados Pessoais; Inteligência Artificial; Regulamentos administrativos.

Abstract: In this paper, we propose to scrutinize administrative regulations in Portugal in the Age of Artificial Intelligence, questioning the potential violations and benefits that Artificial Intelligence (hereinafter referred to as AI) brings and /or may bring to the Portuguese Public Administration (hereinafter referred to as AP) in terms of regulatory issuance in the current Portuguese Democratic Rule of Law.

We will also articulate the presented theme with the relevance of personal data protection, considering that in the event of a violation of the personal data of individuals by the Portuguese AP in those specific cases where the AP uses AI mechanisms in the pursuit of its tasks, it should be held accountable.

Regarding the methodology adopted, it will be based on doctrinal scientific studies, reliable journals and newspapers, trustworthy online information, as well as legislative and regulatory instruments, case law, and comparative law cases.

Keywords: Public Administration; Citizens; Personal Data; Artificial Intelligence; Administrative Regulations.

I. Nota Prévia

O Governo é o órgão de condução da política geral de Portugal e o órgão superior da Administração Pública portuguesa ([2]).

Os administrados, em Portugal, têm direito de proceder à impugnação das normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, quer administrativamente quer contenciosamente ([3]).

Os regulamentos Governamentais em Portugal têm previsão legal no Código do Procedimento Administrativo Português (doravante designado por CPA). Reportamo-nos aos Decretos Regulamentares (que são o cerne deste nosso estudo), às Resoluções de Conselho de Ministros com conteúdo normativo, às Portarias e aos Despachos.

[2] Cfr., o disposto no artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0182&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 08.04.2026).

[3] Cfr., o disposto no n.º 5 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa 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: 08.04.2026).

Pois bem! Neste seguimento, cumpre explicitar que os regulamentos do Governo em Portugal podem ser aprovados sob diferentes formas, sendo uma delas a de «Decreto Regulamentar», que deve ser utilizada nas seguintes situações: A) quando a lei assim o estabeleça, e, B) necessariamente, quando se trate de um regulamento independente, ou seja, de um regulamento que, por não se limitar a executar uma lei, introduza na ordem jurídica uma disciplina jurídica inovadora no âmbito das atribuições das entidades que o emitam [de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa (doravante designada por CRP) e de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 136.º do CPA em vigor. Neste segundo caso, os Decretos Regulamentares não podem ainda assim deixar de fazer referência à concreta lei que defina a competência subjetiva e objetiva para a respetiva emissão (de acordo com o disposto na segunda parte do n.º 7 do artigo 112.º da CRP) ([4]). O CPA português contempla os Decretos Regulamentares ao abrigo do disposto na alínea a), do n.º 3, do seu artigo 138.º ([5]). No que aos Decretos Regulamentares respeita a CRP ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º 1, do seu artigo 119.º contempla que «os decretos regulamentares e os demais decretos e regulamentos do Governo, bem como os decretos dos Representantes da República para as regiões autónomas e os decretos regulamentares regionais» são publicados no Diário da República que é o jornal oficial em Portugal ([6]).

O CPA português contempla as Resoluções de Conselho de Ministros com conteúdo normativo ao abrigo do disposto na alínea b), do n.º 3, do artigo 138.º do CPA e de acordo com Diogo Freitas do Amaral embora se trate de uma forma de regulamento do Governo possível, a verdade é a de que tais resoluções não têm obrigatoriamente o cariz de regulamento, ou seja, tais resoluções podem ser em termos de aspetos materiais regulamentos, mas também podem corresponder em aspetos materiais a verdadeiros atos administrativos. Já no que às Portarias respeita, estas têm contemplação legal ao abrigo do

---

[4] Cfr. DIÁRIO DA REPÚBLICA, «Decreto regulamentar», in *Lexionário*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pesquisável em: https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/decreto-regulamentar (acesso em: 28.03.2026).

[5] O artigo 138.º do CPA português em vigor respeita às «relações entre os regulamentos» e expressa ao abrigo do disposto nas alíneas a) a d), do seu n.º 3, respetivamente que: «Entre os regulamentos governamentais estabelece-se a seguinte ordem de prevalência: a) Decretos regulamentares; b) Resoluções de Conselho de Ministros com conteúdo normativo; c) Portarias; d) Despachos». Cfr., o disposto nas alíneas a) a d), do n.º 3, do artigo 138.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0138&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em. 08.04.2026).

[6] Cfr., o disposto na alínea h), do n.º 1, do artigo 119.º da Constituição da República Portuguesa em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0119&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 07.04.2026).

disposto na alínea c), do n.º 3, do artigo 138.º do CPA e estamos perante Portarias nas situações em que determinado regulamento é emanado de um ou mais de um ministros que atuam em nome do Governo de Portugal, e tais figuras não são autonomizadas de forma expressa pela CRP. Nas situações em que determinado regulamento emana de um ministro em nome do respetivo ministério, e não em nome do Governo, está aqui presente a figura do denominado despacho normativo. Mas, também os denominados «despachos simples» podem ter matéria de âmbito regulamentar, mesmo que não seja adequado que a tenham. Os despachos têm contemplação legal ao abrigo do disposto na alínea d), do n.º 3, do artigo 138.º do CPA ([7]).

II. Os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial e o Código do Procedimento Administrativo português

O Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia [Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e altera 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 (Lei da Inteligência Artificial) (Texto relevante para o EEE)] ([8]).

O Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia (doravante designado por RIA) determina regras baseadas no risco para os criadores e responsáveis pela implantação da Inteligência Artificial (doravante designada por IA) no que concerne a utilizações específicas da IA ([9]). O RIA faz parte de um pacote mais vasto de medidas políticas destinadas a apoiar o desenvolvimento de uma IA de confiança, que abrange também o Plano de Ação para o Continente da IA, o pacote de inovação no domínio da IA e o lançamento de fábricas de IA. Conjuntamente, estas medidas asseguram a segurança, os

---

[7] Cfr., Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, Reimpressão de 2023, Agosto de 2023, pp. 176-178, e elenco bibliográfico lá citado.

[8] O Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia é pesquisável em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689 (acesso em: 08.04.2026).
Na doutrina, *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, Design editorial: José SOLER, Impressão: ARTIPOL, Lda, GESTLEGAL, Setembro de 2023.

[9] Cfr., COMISSÃO EUROPEIA, «Regulamento Inteligência Artificial», in *Shaping Europe`s digital future*, texto atualizado em 27 de Janeiro de 2026, sendo pesquisável em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/regulatory-framework-ai (acesso em: 25.03.2026).

direitos fundamentais e uma IA focada no ser humano e reforçam a adoção, o investimento e a inovação no domínio da IA na União Europeia no seu todo ([10]).

Parafraseando Duarte Fernandes: «Sem metas públicas por serviço, sem prazos vinculativos, sem mecanismos claros de "ou escala ou acaba", a IA no Estado corre o risco de ser apenas mais uma camada de modernização cosmética — cara, sofisticada e irrelevante ([11])».

O artigo 135.º do atual CPA dá-nos um «conceito de regulamento administrativo», expressando neste preceito legal o legislador nacional que: «Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos ([12]).

Em Portugal, existem vários tipos de regulamentos administrativos, a saber: regulamentos internos, regulamentos externos, regulamentos complementares, regulamentos de execução, regulamentos autorizados, regulamentos independentes, regulamentos nacionais, regulamentos locais, regulamentos regionais, regulamentos institucionais e regulamentos governamentais ([13]).

Seguindo os ensinamentos de José Carlos Vieira de Andrade, classificam-se como regulamentos gerais externos os regulamentos executivos ou de execução de lei, os regulamentos complementares, os regulamentos independentes, os regulamentos autorizados e os regulamentos de substituição ([14]). Todavia, os denominados regulamentos

---

[10] Cfr., COMISSÃO EUROPEIA, «Regulamento Inteligência Artificial», in *Shaping Europe`s digital future*, texto atualizado em 27 de Janeiro de 2026, sendo pesquisável em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/regulatory-framework-ai (acesso em: 25.03.2026).

[11] Cfr., Duarte FERNANDES, «Inteligência Artificial: A Europa regula. Portugal fica para trás», in *CNN Portugal*, texto publicado em 6 de Fevereiro de 2026, pelas 08:55, sendo pesquisável em: https://cnnportugal.iol.pt/inteligencia-artificial/legislacao/duarte-fernandes-inteligencia-artificial-a-europa-regula-portugal-fica-para-tras/20260206/6985ac20d34e0ec52ec335a5 (acesso em: 25.03.2026).

[12] Cfr., o diposto no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0138&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 08.04.2026).

[13] Para um maior aprofundamento acerca dos regulamentos administrativos em Portugal, *vd*, entre outros, Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, Reimpressão de 2023, Agosto de 2023, pp. 147-191, e elenco bibliográfico lá citado.

[14] Para uma explicação desenvolvida acerca de cada um destes regulamentos, *vd*, José Carlos Vieira de ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Coimbra Jurídica, Coordenação editorial: Maria João Padez de CASTRO, Design: Carlos COSTA, Execução gráfica: WOP – World of Printing, Lda, Imprensa da Universidade de Coimbra | *Coimbra University Press*, Fevereiro de 2025, pp. 146 e 147, e elenco bibliográfico lá citado.

autónomos, de execução como independentes, sendo aprovados pelos órgãos integrados da Administração autónoma ou independente ([15]).

José Carlos Vieira de Andrade faz alusão aos regulamentos de substituição (também designados por regulamentos delegados), classificando-os como tratando-se de regulamentos gerais externos, explicando que este tipo regulamentar é aquele «em que a Administração é admitida a actuar em vez do legislador, modificando, suspendendo ou revogando normas contidas em diplomas legais», referindo ainda este mesmo autor a respeito dos regulamentos de substituição que estes são atualmente de modo inequívoco proibidos por aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 112.º da CRP em vigor ([16]), que, em homenagem à ideia de reserva de lei formal, não aceita, nem a delegação propriamente dita, nem sequer a deslegalização, mas este tipo regulamentar, por outro lado, tem admissibilidade no ordenamento da União Europeia por aplicação do disposto no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([17]) ([18]).

O início do procedimento administrativo ocorre oficiosamente ou a solicitação dos interessados, sendo a língua deste procedimento administrativo a língua portuguesa ([19]).

---

15 Cfr., DIÁRIO DA REPÚBLICA, «Regulamento administrativo», in *Lexionário*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, informação pesquisável em: https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/regulamento-administrativo (acesso em: 07.04.2026).

16 O artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa em vigor tem a epígrafe de «Actos normativos», dispondo ao abrigo do disposto no seu n.º 5 que: «Nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos». Cfr., o disposto no n.º 5 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0112&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 07.04.2026).

17 O artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe, na íntegra, que: « 1. Um ato legislativo pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo. Os atos legislativos delimitam explicitamente os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes. Os elementos essenciais de cada domínio são reservados ao ato legislativo e não podem, portanto, ser objeto de delegação de poderes. 2. Os atos legislativos estabelecem explicitamente as condições a que a delegação fica sujeita, que podem ser as seguintes: a) O Parlamento Europeu ou o Conselho podem decidir revogar a delegação; b) O ato delegado só pode entrar em vigor se, no prazo fixado pelo ato legislativo, não forem formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. Para efeitos das alíneas a) e b), o Parlamento Europeu delibera por maioria dos membros que o compõem e o Conselho delibera por maioria qualificada. 3. No título dos atos delegados é inserido o adjetivo "delegado" ou "delegada". Cfr., o disposto no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pesquisável em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT (acesso em: 07.04.2026).

18 Cfr. José Carlos Vieira de ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Coimbra Jurídica, Coordenação editorial: Maria João Padez de CASTRO, Design: Carlos COSTA, Execução gráfica: WOP – World of Printing, Lda, Imprensa da Universidade de Coimbra | *Coimbra University Press*, Fevereiro de 2025, pp. 147 e 149, e elenco bibliográfico lá citado.

19 Cfr., o disposto nos artigos 53.º e 54.º, respetivamente, do Código do Procedimento Administrativo português em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0053&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 07.04.2026).

Quanto ao procedimento do regulamento administrativo este encontra-se regulado no Capítulo I do Título II do CPA em vigor de acordo com o disposto no artigo 96.º deste mesmo diploma legal. Desta feita, o procedimento do regulamento administrativo encontra-se regulado ao abrigo do disposto nos artigos 97.º a 101.º do CPA em vigor ([20]).

Ora, a questão que colocamos é: aquando do recurso a plataformas digitais no âmbito do procedimento administrativo regulamentar o que acontece legalmente se houver violações de dados pessoais? Numa tentativa de respondermos à questão ora por nós colocada posicionamo-nos no sentido de que deve ter aplicabilidade o disposto no artigo 33.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto (Lei da Proteção de Dados Pessoais Portuguesa) ([21]) que incide acerca da responsabilidade civil, sendo que ao abrigo do disposto nos seus n.ºs 1 a 3, respetivamente, o legislador expressa que: «1 - Qualquer pessoa que tenha sofrido um dano devido ao tratamento ilícito de dados ou a qualquer outro ato que viole disposições do RGPD (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) ou da lei nacional em matéria de proteção de dados pessoais, tem o direito de obter do responsável ou subcontratante a reparação pelo dano sofrido. 2 - O responsável pelo tratamento e o subcontratante não incorrem em responsabilidade civil se provarem que o facto que causou o dano não lhes é imputável. 3 - À responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas públicas é aplicável o regime previsto na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho». Daqui concluimos que aquando da emanação regulamentar, a AP tem a obrigatoriedade legal de manter as plataformas digitais seguras [em respeito pelo disposto no artigo 14.º do CPA em vigor ([22])], e havendo violações de dados pessoais dos administrados nesta sede, a título de exemplos, aquando do exercício da audiência dos interessados (em respeito pelo disposto no artigo 100.º do CPA em vigor) ou aquando do exercício de consulta pública (em respeito pelo disposto no artigo 101.º do CPA em vigor) a AP pode ser legalmente responsabilizada ([23]).

---

[20] Para uma análise e compreensão mais profunda acerca desta matéria *vd* o diposto nos artigos 97.º a 101.º do Código do Procedimento Administrativo português em vigor pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0097&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 07.04.2026).

[21] A Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto, «assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados», sendo pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3118A0002&nid=3118&tabela=leis&ficha=1&nversao= (acesso em: 08.04.2026).

[22] O teor do artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo português referente aos «princípios aplicáveis à administração eletrónica» em vigor é pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0014&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 08.04.2026).

[23] Esta é a nossa posição.

III. Os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial: o caso paradigmático dos Decretos Regulamentares

O «decreto regulamentar» trata-se da forma mais solene sob a qual podem ser aprovados os regulamentos governamentais em Portugal. Os aspetos mais destacados do seu regime, consistem: A) na sujeição a promulgação e, consequentemente, ao poder de veto do Presidente da República em Portugal (de acordo com o disposto na alínea b), do artigo 134.º e de acordo com o disposto no n.º 4, do artigo 136.º da CRP); B) na sujeição a referenda ministerial (de acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 140.º da CRP); C) na sujeição ao recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade obrigatório para o Ministério Público português nos casos em que qualquer tribunal recuse a aplicação de uma das suas normas com fundamento na respetiva inconstitucionalidade ou violação de lei de valor reforçado (de acordo com o disposto no n.º 3, do artigo 280.º da CRP); D) na obrigatoriedade de publicação na 1.ª série do Diário da República (de acordo com o disposto na alínea h), do n.º 1, do artigo 119.º da CRP e de acordo com o disposto na alínea o), do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro); e, E) na prevalência sobre outros regulamentos do Governo em caso de conflito (de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 138.º do CPA) ([24]).

O Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro «altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional» ([25]). Este Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro, logo no seu artigo 1.º, menciona que: «(...) procede à sétima alteração ao Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, na sua redação atual, que regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional» ([26]) ([27]).

---

[24] Cfr., DIÁRIO DA REPÚBLICA, «Decreto regulamentar», in *Lexionário*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pesquisável em: https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/decreto-regulamentar (acesso em: 28.03.2026).

[25] O Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro que «altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional» é pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3757&nversao=&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 08.04.2026).

[26] Cfr., o disposto no artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3757A0001&nid=3757&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 08.04.2026).

[27] Na jurisprudência, *vd*, o recente Acórdão do Tribunal Constitucional português, Acórdão Nº 785/2025, Processo n.º 881/2025, Plenário, em que foi Relatora a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Conselheira Joana Fernandes Costa, pesquisável em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20250785.html (acesso em: 08.04.2026).

O artigo 51.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro na sua versão atual encontra-se inserido na Secção I relativa às «Disposições gerais», inserida no Capítulo III, referente à «Autorização de residência e cartão azul UE», do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro na sua versão atual ([28]). Este artigo 51.º refere-se à apresentação do pedido de concessão e de renovação de autorização de residência no território português por parte de cidadãos estrangeiros. Transcrevendo o teor deste artigo 51.º na íntegra inteiramo-nos que: «1 - O pedido de concessão e de renovação de autorização de residência deve ser preferencialmente submetido de forma desmaterializada em plataforma digital acessível através do portal único de serviços. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o pedido pode ser ainda apresentado em atendimento presencial ou através de atendimento digital assistido nos locais divulgados pela AIMA, I. P., nos termos definidos por protocolo celebrado com a AIMA, I. P. ([29]), para o efeito. 3 - O pedido de concessão e de renovação de autorização de residência é apresentado: a) Pelo próprio; b) Tratando-se de menor ou maior acompanhado, pelo seu representante legal; c) Pelo empregador, nos pedidos que tenham por objeto o exercício de atividade profissional subordinada, a deslocalização de empresas e os trabalhadores transferidos dentro da empresa (TDE-ICT); d) Pelo centro de investigação, estabelecimento de ensino superior ou outras entidades públicas ou privadas, nomeadamente empresas, que acolham atividade de docência, altamente qualificada e cultural, nos pedidos que tenham por objeto o desenvolvimento dessas atividades; e) Pelo estabelecimento de ensino, de formação profissional ou outras entidades públicas ou privadas, nos pedidos que tenham por objeto estudo, investigação, estágio ou voluntariado; f) Pelo cidadão residente em território nacional que pretenda beneficiar do direito ao reagrupamento familiar ou pelo membro da família que tenha entrado legalmente em território nacional e que dependa ou coabite com o titular de uma autorização de residência válida. 4 - O previsto no número anterior aplica-se também aos pedidos de prorrogação de permanência e às comunicações de mobilidade de estudantes, investigadores, trabalhadores transferidos dentro da empresa e trabalhadores subordinados altamente qualificados. 5 - Os pedidos podem ainda ser apresentados por advogados, advogados estagiários e solicitadores, fora do exercício do mandato forense, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 3.º da Orgânica da AIMA, I. P., aprovada em anexo ao Decreto-

[28] O Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro «regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional», sendo pesquisável, na sua versão atual, em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=940A0051&nid=940&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 04.04.2026).

[29] A AIMA, I. P. é a Agência para a Integração Migrações e Asilo e o sítio da *internet* da AIMA, I. P. é o seguinte: https://aima.gov.pt/pt (acesso em: 08.04.2026).

-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho. 6 - No âmbito dos pedidos apresentados no quadro do protocolo previsto no n.º 5 do artigo 3.º da Orgânica da AIMA, I. P., os advogados, advogados estagiários e solicitadores atestam a veracidade dos elementos que acompanham o pedido, na medida das competências que lhes são atribuídas nos termos do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, na sua redação atual. 7 - No procedimento estabelecido pelo presente decreto regulamentar devem ser utilizados mecanismos de autenticação segura, incluindo os do Cartão de Cidadão e Chave Móvel Digital, com possibilidade de recurso ao Sistema de Certificação de Atributos Profissionais (SCAP), certificado profissional de advogados e solicitadores, bem como os meios de identificação eletrónica emitidos noutros Estados-Membros reconhecidos para o efeito nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014. 8 - Para efeitos das alíneas b) a f) do n.º 3, a apresentação de qualquer pedido e a prática de quaisquer atos necessários à instrução do respetivo procedimento, por pessoa singular ou coletiva, independentemente da sua natureza, exige assinatura eletrónica qualificada nos termos da legislação aplicável e, quando legalmente possível, certificado de atributos profissionais. 9 - A apresentação de documentos autênticos ou particulares passados em país estrangeiro obedece ao regime previsto no Código de Processo Civil, sem prejuízo de regimes especiais constante de Convenções internacionais de que Portugal seja Parte ou a que se vincule, em especial os celebrados ou que venha a celebrar com países de língua oficial portuguesa, a nível bilateral ou no quadro da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa. 10 - Os pedidos cujo teor seja ininteligível, ou que não tenham sido subscritos por representante legal, tratando-se de menor ou maior acompanhado, são liminarmente indeferidos. 11 - Nos pedidos de concessão ou de renovação de autorização de residência é dispensada a demonstração de situações jurídicas já comprovadas no âmbito da concessão de visto que permitiu a entrada e permanência em território nacional, ou do título a renovar, que se mantenham inalteradas e estejam integradas no fluxo eletrónico do SII AIMA. 12 - O fluxo de informação decorrente dos pedidos de concessão e renovação de autorização de residência e de cartão azul UE é processado nos termos do n.º 2 do artigo 212.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual. 13 - Os pedidos de concessão e renovação de autorização de residência devem ser instruídos com todos os elementos exigíveis, nos termos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, e do presente decreto regulamentar, sob pena de recusa. 14 - Sempre que no âmbito da instrução de pedido de autorização e de renovação de residência não seja possível recorrer aos dados dactiloscópicos constantes no processo de concessão de visto ou em bases de dados a que a AIMA, I. P., tenha acesso, os

dados biométricos necessários à emissão do título de residência são recolhidos nos termos definidos no presente decreto regulamentar e são eliminados em caso de indeferimento. 15 - Na captação da imagem facial e das impressões digitais do titular do pedido devem ser observados os seguintes requisitos técnicos e de segurança: a) O registo dos dados é mantido em suporte informático de acesso reservado, sujeito às medidas de proteção, densificadas e analisadas periodicamente em sede de avaliação de impacto sobre a proteção de dados; b) O registo referido na alínea anterior só pode ser usado para os fins previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, e no presente decreto regulamentar; c) O presidente do conselho diretivo da AIMA, I. P., designa a pessoa ou pessoas autorizadas a proceder ao tratamento dos dados do registo, ficando estas obrigadas ao sigilo profissional, mesmo após o termo das suas funções. 16 - A dispensa de recolha de dados biométricos já integrados no SII AIMA, I. P., não impede a atualização voluntária pelo titular dos dados se se verificarem alterações. 17 - No âmbito do procedimento administrativo de concessão ou renovação de autorização de residência, a AIMA, I. P., procede à verificação do cumprimento dos respetivos requisitos legais, designadamente através do acesso direto à base de dados do Sistema de Informação Schengen e de pedido de informação à UCFE, não podendo exigir ao requerente a junção de elementos já apresentados e validados e que se tenham tornado inválidos por decurso do tempo, por causa não imputável ao requerente. 18 - É competente para a concessão e renovação de autorização de residência, o conselho diretivo da AIMA, I. P., com possibilidade de delegação. 19 - Para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, na sua redação atual, entende-se que foram formulados há mais de 30 dias, para efeitos, nomeadamente, de atribuição da prestação de abono de família a crianças e jovens e do número de identificação de segurança social, os pedidos de concessão e de renovação de autorização de residência das pessoas que exerçam as responsabilidades parentais ou a quem tenha sido confiada a guarda dos menores em questão, cujo processo se encontre pendente de decisão na AIMA, I. P. ([30])».

Consideramos que embora o Governo de Portugal seja o órgão superior da Administração Pública portuguesa, não tem um poder absoluto aquando da emanação de Decretos Regulamentares, mais especificamente, naquelas situações em que recorra a mecanismos de IA para o auxiliar nesta tarefa, até porque a utilização da IA deve ser ética, responsável e com a devida supervisão humana, até porque o objetivo não é o de substituir

[30] Cfr., o disposto no artigo 51.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro, na sua versão atual, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=940A0051&nid=940&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 04.04.2026).

o ser humanos, mas ao invés o de coadjuvá-lo no desempenho desta função, tornando-a menos burocrática mas sempre lícita, daí considerarmos que o legislador português deve regular mais a utilização da IA no âmbito do procedimento regulamentar ([31]).

IV. Breves considerações finais

Consideramos que os regulamentos administrativos em Portugal na Era da Inteligência Artificial poderão beneficiar de alguma celeridade, tornando a AP em Portugal menos burocrática neste quesito, todavia, a supervisão humana é sempre necessária nesta tarefa.

Consideramos que aquando da emanção regulamentar, a AP portuguesa deve ter um especial cuidado no tratamento de dados pessoais, evitando violações dos mesmos, sob pena de ser legalmente responsabilizada. Consideramos que o Governo de Portugal, deve ter especial cautela aquando da emanação de decretos regulamentares tendo em consideração a relevância que a proteção de dados pessoais assume casuisticamente.

No âmbito do exemplo que aqui demos relativamente ao Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro que «altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional», damos aqui especial enfoque ao pedido de concessão e de renovação de autorização de residência em território português por parte de cidadãos estrangeiros, dado que consideramos que neste aspeto os dados pessoais destes cidadãos também devem ser salvaguardados aquando do seu devido tratamento em respeito pela aplicação legal da Lei Geral de Proteção de Dados Portuguesa, sendo da responsabilidade da AP portuguesa assegurar que as plataformas digitais onde tais dados sejam ou possam vir a ser tratados sejam seguras, cumpridoras dos mais elementares deveres éticos com a devida salvaguarda dos dados pessoais destas pessoas singulares, e sempre escrutinadas com a devida supervisão humana.

A «nova» redação que foi atribuída ao artigo 51.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro assume destaque, no nosso entendimento, dado que consideramos que o Governo teve especial cautela relativamente à proteção do direito fundamental (artigo 35.º da CRP) e humano que é a proteção de dados pessoais das pessoas singulares.

[31] Esta é a nossa posição.

Concluimos que aquando da emanação regulamentar, a AP tem a obrigatoriedade legal de manter as plataformas digitais seguras [em respeito pelo disposto no artigo 14.º do CPA em vigor], e havendo violações de dados pessoais dos administrados nesta sede, a título de exemplos, aquando do exercício da audiência dos interessados (em respeito pelo disposto no artigo 100.º do CPA em vigor) ou aquando do exercício de consulta pública (em respeito pelo disposto no artigo 101.º do CPA em vigor) a AP pode ser legalmente responsabilizada.

Consideramos que embora o Governo de Portugal seja o órgão superior da Administração Pública portuguesa, não tem um poder absoluto aquando da emanação de Decretos Regulamentares, mais especificamente, naquelas situações em que recorra a mecanismos de IA para o auxiliar nesta tarefa, até porque a utilização da IA deve ser ética, responsável e com a devida supervisão humana, até porque o objetivo não é o de substituir o ser humanos, mas ao invés o de coadjuvá-lo no desempenho desta função, tornando-a menos burocrática mas sempre lícita, daí considerarmos que o legislador português deve regular mais a utilização da IA no âmbito do procedimento regulamentar.

Referências bibliográficas

A.A.V.V., *Cidades Inteligentes, E Direito, Governação Digital e Direitos, Desafios Futuros Globais*, Coordenadora: Isabel Celeste M. FONSECA, 1.ª Edição, Design editorial: José SOLER, Impressão: ARTIPOL, Lda, GESTLEGAL, Setembro de 2023.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, Reimpressão de 2023, Agosto de 2023.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Coimbra Jurídica, Coordenação editorial: Maria João Padez de CASTRO, Design: Carlos COSTA, Execução gráfica: WOP – World of Printing, Lda, Imprensa da Universidade de Coimbra | Coimbra University Press, Fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA, «Regulamento Inteligência Artificial», in *Shaping Europe`s digital future*, texto atualizado em 27 de Janeiro de 2026, sendo pesquisável em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/regulatory-framework-ai (acesso em: 25.03.2026).

DIÁRIO DA REPÚBLICA, «Decreto regulamentar», in *Lexionário*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pesquisável em: https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/decreto-regulamentar (acesso em: 28.03.2026).

DIÁRIO DA REPÚBLICA, «Regulamento administrativo», in *Lexionário*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, informação pesquisável em: https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/regulamento-administrativo (acesso em: 07.04.2026).

FERNANDES, Duarte, «Inteligência Artificial: A Europa regula. Portugal fica para trás», in *CNN Portugal*, texto publicado em 6 de Fevereiro de 2026, pelas 08:55, sendo pesquisável em: https://cnnportugal.iol.pt/inteligencia-artificial/legislacao/duarte-fernandes-inteligencia-artificial-a-europa-regula-portugal-fica-para-tras/20260206/6985ac20d34e0ec52ec335a5 (acesso em: 25.03.2026).

Atos legislativos e normativos

Código do Procedimento Administrativo Português (DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro).

Constituição da República Portuguesa (Decreto de 10 de Abril de 1976).

Decreto Regulamentar n.º 1/2024, de 17 de Janeiro que «altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional».

Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, na sua redação atual, que regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.

Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais Portuguesa (Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto).

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.

Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, «Lei Formulária - Publicação, identificação e formulário dos diplomas».

Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia [Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e altera 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 (Lei da Inteligência Artificial) (Texto relevante para o EEE)].

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pesquisável em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT (acesso em: 07.04.2026).

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional português, Acórdão Nº 785/2025, Processo n.º 881/2025, Plenário, em que foi Relatora a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Conselheira Joana Fernandes Costa, pesquisável em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20250785.html (acesso em: 08.04.2026).

Sítios / *Sites* da *Internet*

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0182&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

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/lexionario/termo/decreto-regulamentar

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0138&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0119&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/regulatory-framework-ai

https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/regulatory-framework-ai

https://cnnportugal.iol.pt/inteligencia-artificial/legislacao/duarte-fernandes-inteligencia-artificial-a-europa-regula-portugal-fica-para-tras/20260206/6985ac20d34e0ec52ec335a5

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0138&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/regulamento-administrativo

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0112&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0053&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0097&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3118A0002&nid=3118&tabela=leis&ficha=1&nversao=

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0014&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/decreto-regulamentar

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3757&nversao=&tabela=leis&so_miolo=

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3757A0001&nid=3757&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20250785.html

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=940A0051&nid=940&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

https://aima.gov.pt/pt

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=940A0051&nid=940&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

DIREITO ATUAL em análise

VOLUME IV

Coords.
Fábio da Silva Veiga
Camilo Stangherlim Ferraresi

IBEROJUR
SCIENCE PRESS

ISBN: 978-9-89368-225-8
9 789893 682258