

Anais do IX EGRUPE

IX ENCONTRO
INTERINSTITUCIONAL
DE GRUPOS DE PESQUISA

Organizador:
Augusto Tanger Jardim



FIMP
EDITORIA

Anais do IX EGRUPE

IX ENCONTRO
INTERINSTITUCIONAL
DE GRUPOS DE PESQUISA

Organizador:
Augusto Tanger Jardim



**FMP
EDITORIA**

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

CONSELHO ADMINISTRATIVO

Presidente

Luciano de Faria Brasil

Vice-Presidente

Mauro Henrique Renner

Secretária

Josiane Superti Brasil Camejo

Representante Do Corpo Docente

Alexandre Lipp João

FACULDADE DE DIREITO

Diretor

Rodrigo da Silva Brandalise

Coordenadora do Curso de Graduação

Joseane Schuck

Coordenador do Curso de Mestrado

Anizio Pires Gavião Filho

EDITORA DA FMP

Diretor

Gilberto Thums

Vice- Diretor

Luciano de Faria Brasil

Conselho Editorial

Ana Carolina da Costa e Fonseca

Anizio Pires Gavião Filho

Carla Carrion Frós

Fábio Roque Sbardelotto

Francisco José Borges Motta

Gilberto Thums

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Renata Maria Dotta

Copyright © 2026 by Editora da FMP

DIAGRAMAÇÃO

Editora da FMP

CAPA

Marketing FMP

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
CIP-Brasil. Catalogação na fonte

A532 Anais do IX EGRUPE: IX Encontro Interinstitucional de Grupos de Pesquisa
[recurso eletrônico] / organização de Augusto Tanger Jardim. – Porto Alegre :
Editora da FMP, 2026.
Recurso online 824 p.

Disponível em: <https://editora.fmp.edu.br/index.php/efmp>
ISBN 978-85-69568-31-5 (e-book)

1. Direito. 2. Pesquisa jurídica. 3. Direitos fundamentais. 4. Políticas públicas. 5.
Direitos humanos. 6. Segurança pública. I. Jardim, Augusto Tanger. II. Título.

CDU: 34(063)

Bibliotecária Responsável: Cristini Fernandes Borth Klippel - CRB 10/2649

EDITORA DA FMP

Rua Cel. Genuino, 421 – Centro
90010- 350 Porto Alegre, RS, Brasil.
(51) 3027-6581 | editorafmp@fmp.com.br

APRESENTAÇÃO

Os textos que o leitor encontrará nas páginas dessa publicação são fruto dos esforços empreendidos por um grande número de pesquisadores que atenderam ao edital de participação do EGRUPE. O Encontro Interinstitucional de Grupos de Pesquisa (EGRUPE) é uma iniciativa do Programa de Pós-graduação em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP) que tem por objetivo promover a integração entre grupos de pesquisa das Faculdades participantes. Ao longo do tempo, o EGRUPE foi adquirindo maior visibilidade acadêmica com a participação de variados grupos de pesquisa em torno das temáticas propostas. Na sua IX Edição, cujos resultados são publicados nesta obra, foi determinante a parceria dos programas de pós-graduação em direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). A organização do evento ficou sob a responsabilidade do professor Dr. André Maya, enquanto a organização dos textos e da publicação sob minha responsabilidade.

Esta atividade celebrou a cooperação acadêmica a partir do compartilhamento das pesquisas em execução no âmbito dos respectivos grupos de pesquisa institucionais. Permitiu-se uma valiosa troca de conhecimentos e de problematizações, qualificando e potencializando os resultados das pesquisas submetidas, tanto de forma escrita, quanto de forma oral, bem como promovendo o fortalecimento de redes de pesquisas e de pesquisadores.

Além disso, o EGRUPE se mostrou acolhedor para novos pesquisadores encontrarem um espaço para a apresentação e

debate de ideias, submetendo suas pesquisas a uma análise crítica e criteriosa por parte de colegas mais experientes.

À guisa de apresentação, é oportuno realizar um agradecimento a todos os grupos de pesquisa e participantes que, distribuídos em 5 grupos de trabalhos distintos, colaboraram para o evento e para a produção dessa obra. No IX EGRUPE os trabalhos foram apresentados nos seguintes grupos de trabalho: (GT01) Políticas públicas em direitos fundamentais e jurisdição: interconexões cambiantes; (GT02) Estado, mercado e sociedade: equações de equilíbrios; (GT03) Segurança pública e política criminal: a expansão da intervenção penal na sociedade contemporânea; (GT04) Direitos humanos, cidadania e novos direitos; e (GT05) Políticas públicas, família e direitos geracionais. O presente livro se vale da estruturação dos grupos de pesquisa para distribuir os textos aprovados no seu sumário, sendo cada grupo responsável por um capítulo da obra.

Ressalta-se, mais uma vez, que esta publicação é resultado de esforço coletivo, servindo de homenagem aos participantes e de registro para aqueles pesquisadores que não puderam participar do IX EGRUPE, mas que pesquisam a respeito dos temas desenvolvidos.

Por fim, o convite à leitura das pesquisas que integram o presente livro também carrega o desejo de que o leitor se sinta estimulado a participar de um futuro EGRUPE.

Abril de 2026,
Prof. Dr. Augusto Tanger Jardim (FMP/RS)

SUMÁRIO

GT1: POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E JURISDIÇÃO: INTERCONEXÕES CAMBIANTES

A criminalização dos movimentos sociais no Brasil à luz da Corte IDH: análise dos casos Almir Muniz vs. Brasil e da Silva e outros vs. Brasil como paradigma para a proteção de defensores de direitos humanos e efetivação do estado democrático de direito

Adélia Marilene Emmel..... 11

O papel das concessionárias na consolidação e na formação de moradias “irregulares”: uma compreensão do direito fundamental à moradia

Lucas Moreschi Paulo e Bruna Seron da Silva..... 29

Justiça climática e gerações futuras: a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 101/DF

Bruna Tamiris Gaertner..... 45

Crianças e adolescentes em situação de acolhimento: políticas públicas e direitos fundamentais em perspectiva de proteção integral

Clovis Gorczewski e Patrícia Figueiredo Cardona Silveira..... 56

Processos estruturais e a efetivação dos direitos fundamentais: uma análise à luz da Teoria do Dever de Proteção Estatal (Schutzpflicht)

Eliziane Fardin de Vargas e Dêrique Soares Crestane..... 74

A Mediação nos Conflitos Fundiários como mecanismo de Acesso à Justiça

Fabiana Marion Spengler, Paula Meinhardt Aguiar e Gabriela Prates Gonçalves..... 86

Colisão de direitos fundamentais entre o direito à vida e à liberdade de crença, consciência, religião e a recusa à transfusão de sangue por pacientes Testemunhas de Jeová

Fernandes Dos Santos Francisco..... 96

A interseccionalidade como fator agravante de vulnerabilidade: uma análise do caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil

Fernando Roberto Schnorr Alves e Leticia da Silva..... 133

Consensualismo e Tecnologia na Gestão da Saúde: Limites e Possibilidades da Autonomia Municipal diante do Tema 1234

Ricardo Hermany, Betieli da Rosa Sauzem Machado e Gabriela da Silva André..... 141

O Papel da Corte Interamericana na Promoção do Constitucionalismo Transformador: Medidas do Caso Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus

Júlia Carolina Budde..... 153

Inteligência Artificial no Poder Judiciário: Entre limites e possibilidades de seu uso em decorrência de discriminações algorítmicas

Lucas Moreschi Paulo..... 165

Direito à moradia e ocupações irregulares: viabilidade de utilização de bens públicos e privados para fins de realocação de indivíduos vulneráveis à luz da proporcionalidade

Lucas Moreschi Paulo e Samara Navroski..... 183

Saúde mental como direito fundamental: a exigibilidade da prevenção de riscos psicossociais no trabalho

Mariana Lúcia da Silva..... 198

Fake news, desinformação e democracia: uma análise acerca da resolução nº 23.714/2022 do Tribunal Superior Eleitoral

Nathália de Castro Hernandez..... 216

O Poder Judiciário e a Garantia do Estado Socioambiental de Direito

Lucas Moreschi Paulo e Nathália Luize de Farias..... 226

GT2: ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE: EQUAÇÕES DE EQUILÍBRIOS

A Lógica dos Dark Patterns na Intensificação da Vulnerabilidade do Consumidor

Ana Leticia de Castro Scotti..... 239

A norma como signo no poder local: linguagem, exclusão simbólica e produção de sentidos	
<i>Cíntia Lopes Silva, Ricardo Hermany e Betieli da Rosa Sauzem Machado</i>	254

O trabalho precário em plataformas digitais	
<i>Diogo de Almeida Ferrari e Suzete da Silva Reis</i>	267

Economia Indígena e Governança Local: alternativas à agricultura de subsistência por meio de parcerias com municípios	
<i>Ricardo Hermany e João Arthur Santos Flesch</i>	278

Diretrizes teóricas do planejamento das contratações públicas municipais a partir da teoria institucional de Douglass North	
<i>Camila Lemos de Melo e Ricardo Hermany</i>	294

GT3: SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICA CRIMINAL: A EXPANSÃO DA INTERVENÇÃO PENAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A cadeia de custódia da prova digital: o imperativo da fixação de standards metodológicos no processo penal para a valoração epistêmico-judiciária	
<i>André Albani Lara</i>	310

Linchamentos no Brasil: um estudo de caso a partir dos aportes teóricos de René Girard	
<i>Daiane de Fátima Barbosa Machado e Bruno Heringer Júnior</i>	329

A busca pessoal e a fundada suspeita no processo penal: uma análise doutrinária e jurisprudencial, à luz do poder de polícia e dos direitos individuais	
<i>Filipe Sobolewski Reckziegel</i>	337

Estado de exceção moderno na perspectiva da teoria mimética girardiana: uma análise a partir de atos terroristas	
<i>Helena Lorenzoni Gessinger e José Guilherme Schmitz Schreiner</i>	358

Entre a subjetividade e a segurança jurídica: análise dos julgados do Superior Tribunal de Justiça acerca da fundada suspeita enquanto requisito da medida cautelar de busca e apreensão	
<i>Lorenzo Rosa Stiehl e André Machado Maya</i>	375

O conceito de fundada suspeita no processo penal: entre garantismo, eficiência e o papel das câmeras corporais	
<i>Luiz Eduardo Ribeiro de Menezes</i>	395

Breve histórico da inteligência artificial, sociedade de risco e sociedade tecnológica	
<i>Mileny Cavalheiro Lemos</i>	413

O foro por prerrogativa de função e o impacto do entendimento do STF no HC 232.627/DF na jurisprudência do TJRS: uma análise sob a ótica da insegurança jurídica	
<i>Rogério Ribeiro dos Santos</i>	428

A teoria da cegueira deliberada: aplicabilidade aos crimes econômicos da lei 9.613/98 (lei de lavagem de capitais) equiparando a ignorância deliberada ao dolo eventual	
<i>Tamiris Rosa Monteiro de Castro</i>	438

O tratamento penal das queimadas na sociedade de risco: uma análise da lei 14.944/24 como instrumento de tutela do meio ambiente	
<i>Thágor Aruanã Balin Dorsdt</i>	454

Repercussões da Utilização de Material Genético como Prova na Investigação Criminal	
<i>Thais Helena da Silveira</i>	473

A proteção de bens jurídicos como fundamento de legitimidade do direito penal	
<i>Vitória Larissa Zang e Tamara da Silveira Batista</i>	487

GT4: DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E NOVOS DIREITOS

Política nacional de pessoas desaparecidas e o direito à memória e à verdade no estado democrático	
<i>Ana Lara Cândido Becker de Carvalho e Rogério Gesta Leal</i>	504

Direitos Fundamentais e Identidade de Gênero: o dever de proteção estatal e os reflexos da ADPF 787 nas políticas de saúde	
<i>Ana Rubia Burin e Jorge Renato dos Reis</i>	514

Identificar sem vigiar: verificação de idade e o direito à privacidade de crianças e adolescentes	
<i>André Emílio Pereira Linck e Giuseppe Grando Santos.....</i>	<i>526</i>
Invisibilidade que mata: a aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres trans no Rio Grande do Sul (2015–2025)	
<i>Andressa Bitencourt Lutzky.....</i>	<i>538</i>
O relatório Brundtland e a proteção das futuras gerações	
<i>Bárbara Santiago de Lima e Mônia Clarissa Hennig Leal.....</i>	<i>553</i>
Discriminação Algorítmica e Proteção Intergeracional: o Direito à Igualdade e não Discriminação pela Ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos	
<i>Camila Lopes Martins e Lidiane Brum da Fonseca.....</i>	<i>561</i>
O impacto do acolhimento institucional na construção da cidadania das crianças e adolescentes	
<i>Christine Zogbi Farias e Clovis Gorczewski.....</i>	<i>577</i>
O paradigma solidarista da Constituição Federal e sua incidência sobre a autonomia do médico: repercussões hermenêuticas e normativas na relação médico-paciente	
<i>Clarice Maria de M. Assmann, Jorge Renato dos Reis e Thayná Garcia Machado..</i>	<i>591</i>
A invisibilidade jurídica da escravidão moderna no brasil: um estudo à luz da constituição de 1988 e dos tratados internacionais de direitos humanos	
<i>Edson Miguel de Barros Avelar e Suzete da Silva Reis.....</i>	<i>600</i>
Remição da pena pelo trabalho doméstico: a economia do cuidado como estratégia de inclusão e igualdade no sistema prisional feminino	
<i>Marli Marlene Moraes da Costa e Georgea Bernhard.....</i>	<i>617</i>
Meio ambiente e saúde: os impactos dos danos ao meio ambiente ao direito à saúde sob o olhar da Corte Interamericana de Direitos Humanos	
<i>Rosana Helena Maas e Maira Carolina Petry.....</i>	<i>631</i>

Direitos Reprodutivos Femininos na América Latina: o (Des)cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU na Argentina, Chile e Brasil	
<i>Maria Augusta Perez Strelow e Marli Marlene Moraes da Costa</i>	649

Importância e reflexos da utilização das contratações administrativas emergenciais no contexto dos direitos fundamentais: enchentes em Porto Alegre, em maio de 2024	
<i>Maria Eduarda Baroni da Rosa</i>	663

Reserva de Cadeiras e Paridade de Gênero no Legislativo Municipal: Limites das Cotas de Candidaturas e o PLP 112/2021	
<i>Ricardo Hermany, Betieli da Rosa Sauzem Machado e Naiara Volz Alves</i>	679

A proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	
<i>Clovis Gorczewski e Sherydan Engler Lara</i>	695

Mulheres rurais na América Latina: direitos humanos e a luta pelo acesso à água	
<i>Marli Marlene Moraes da Costa e Stéffani das Chagas Quintana</i>	703

Acesso à informação e desigualdade digital: desafios e impactos na consolidação da participação cidadã	
<i>Tatiana dos Santos Schuster e Júlia Oselame Graf</i>	713

A linguagem simples como garantia de acesso à justiça para migrantes no Brasil: boas práticas dos Tribunais	
<i>Fabiana Marion Spengler, Maini Dornelles e Thyery Rossales Soares</i>	734

GT5: POLÍTICAS PÚBLICAS, FAMÍLIA E DIREITOS GERACIONAIS

As políticas públicas orientadas pelo princípio da proteção integral, voltadas à prevenção, enfrentamento e superação da violência intrafamiliar que atinge crianças e adolescentes	
<i>André Viana Custódio e Andrei da Rosa Sauzem Machado</i>	752

Justiça social, reconhecimento e direito à moradia no Brasil: uma análise à luz das teorias de Axel Honneth	
<i>Arthur Votto Cruz e Ricardo Hermany</i>	770

**Imparcialidade que não se confunde com neutralidade:
aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de
Gênero no Direito de Família**

Bárbara Aparecida Nunes Souza e Fernanda Pantaleão Dirscherl.....776

**Interseccionalidade, exploração e exclusão: a realidade das
adolescentes negras em situação de baixa escolaridade no
Brasil**

Celiena Santos Mânica e Débora Karoline de Oliveira Magalhães.....794

**A interpretação e aplicação da lei nº 13.431, de 4 de abril de
2017, pelo poder judiciário do estado do Rio Grande do Sul na
proteção integral de crianças e adolescentes vítimas ou
testemunhas de violência sexual**

Larissa Burmann e Vitória Bandeira da Silva.....809

**O papel das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS
no enfrentamento da violência sexual contra crianças e
adolescentes**

Rafael Bueno da Rosa Moreira, Higor Neves de Freitas e Vanessa Budó Dias.....824

GT1

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM
DIREITOS FUNDAMENTAIS E
JURISDIÇÃO: INTERCONEXÕES
CAMBIANTES**

A criminalização dos Movimentos Sociais no Brasil à luz da Corte IDH: Análise dos Casos *Almir Muniz vs. Brasil* e *Da Silva e outros vs. Brasil* como paradigma para a proteção de Defensores de Direitos Humanos e efetivação do Estado Democrático de Direito.¹

The Criminalization of Social Movements in Brazil in light of the Inter-American Court of Human Rights: Analysis of the cases Almir Muniz vs. Brazil and Da Silva et al. vs. Brazil as a paradigm for the protection of human rights defenders and the implementation of the democratic rule of law

Adélia Marilene Emmel²

¹ Este artigo é resultante das atividades do projeto de pesquisa “‘Teoria da essencialidade’ (Wesentlichkeitstheorie) e discriminação algorítmica: standards protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH – proposta de parâmetros de controle”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 309115/2021-3, Edital Universal 10/2023 – Processo 408715/2023-5 e Edital 14/2023, Projetos em Cooperação com Comprovada Articulação Internacional – Processo 443599/2023-8), bem como do projeto “Aprimoramento dos Programas de Humanização dos serviços de saúde com base nos parâmetros de proteção dos grupos vulneráveis fixados pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS (Edital FAPERGS/MS/CNPq 08/2020, Processo 21/2551-0000108-9). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (ambos financiados pelo FINEP e ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC). Também se insere no âmbito do projeto de cooperação internacional “Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana: recepção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua utilização como parâmetro para o controle jurisdicional de Políticas Públicas pelos Tribunais Constitucionais”, financiado pela Capes (Edital PGCI 02/2015 – Processo 88881.1375114/2017-1 e Processo 88887.137513/2017-00).

² Mestranda em Direito na Linha de Constitucionalismo Contemporâneo pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPEs. Especialista em Direito Administrativo e Constitucionalismo Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada graduada pela Faculdade Dom Alberto, com bolsa integral do Programa Universidade para Todos (Prouni). Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos”, e do Grupo de Pesquisa Comunitarismo e Políticas Públicas, ambos ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da

INTRODUÇÃO

No Brasil, a história mostra que a atuação de defensores de direitos humanos é incessantemente confrontada por desafios de ordem estrutural, entre os quais se destaca a criminalização dos movimentos sociais de trabalhadores rurais e a perseguição de seus líderes e ativistas. Este é um grave desafio à plena realização de um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que, ao transformar a legítima mobilização e a reivindicação por direitos em supostos ilícitos penais, o Estado falha em sua função garantidora e atua de forma a neutralizar vozes dissidentes.

Nesse contexto, o problema de pesquisa desse trabalho é: em que medida a criminalização de movimentos sociais de trabalhadores rurais se configura como um dos desafios estruturais à atuação de defensores de direitos humanos no Brasil, na contramão das obrigações estabelecidas na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos Casos Almir Muniz da Silva vs. Brasil e Caso da Silva e outros vs. Brasil?

A hipótese orientadora sustenta que essa prática se configura como uma violação deliberada e estrutural das obrigações de um efetivo Estado Democrático de Direito, funcionando como um mecanismo de poder para neutralizar a atuação de defensores de direitos humanos e proteger interesses econômicos e políticos hegemônicos, o que vai na contramão da jurisprudência consolidada

UNISC, e certificados pelo CNPq. Pesquisadora da CAPES, Modalidade I. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3220374452513368>>. E-mail: <adeliae@mx2.unisc.br>.

nos Casos Almir Muniz vs. Brasil e da Silva e outros vs. Brasil. Objetiva-se, com isso, caracterizar os padrões de criminalização e avaliar seus impactos inibitórios e mensurar o abismo entre a prática nacional e os standards internacionais de proteção aos direitos humanos fixados nos dois casos citados. A investigação buscará, portanto, analisar esse fenômeno à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, notadamente os precedentes consolidados nos Casos Almir Muniz da Silva vs. Brasil e Caso da Silva e outros vs. Brasil, que são dois dos mais recentes entres as condenações contrárias ao Brasil.

A metodologia utilizada no estudo se valerá de uma abordagem qualitativa, mediante análise documental de processos judiciais, relatórios de organizações da sociedade civil e da própria jurisprudência interamericana, articulada com revisão bibliográfica multidisciplinar.

DESENVOLVIMENTO

A histórica e desigual estrutura fundiária brasileira, consolidada ao longo de séculos, além de gerar conflitos, moldou as formas de resistência e, por consequência, os mecanismos de repressão e criminalização contra os movimentos sociais que a contestam. O processo iniciou com a lei portuguesa das Sesmarias, que estabeleceu o regime de doações de terras, a qual “trouxe seqüelas [sic] insanáveis ao regime agrário pátrio, por ter dado início à formação dos grandes latifúndios em nosso país, que ainda hoje

perduram nas cinco regiões brasileiras” (ALMEIDA, 2003, p. 311), e continuou com a Lei de Terras, em 1850, “elaborada e executada por um grupo de pessoas que estava muito diretamente vinculado ao problema da terra e sua ocupação, constituído por fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros” (SILVA, 2015, p. 89).

Como visto, de lá estava estabelecido o cenário rural brasileiro, com uma grande massa de camponeses sem terras para viver e produzir. Fernandes (2000) dispõe que “com a Lei de Terras de 1850, intensificou-se o cerco às terras, bem como a grilagem e a expropriação dos posseiros”. A partir daí iniciaram-se os conflitos por direito à terra, motivo pelo qual a questão agrária sempre foi marcada por disputas, desigualdades e violências.

No livro *Vidas Secas*, Graciliano Ramos retrata, no cenário do sertão nordestino, a face mais cruel da luta pela sobrevivência que é marcada por esse desequilíbrio econômico que se divide entre o antagonismo da seca e a injusta estrutura agrária que condena a família de Fabiano ao êxodo rural, à migração e à miséria. Literariamente, Graciliano Ramos personifica essa realidade na figura de Fabiano, um retirante que, na miséria extrema, ocupa, com sua família, uma terra abandonada. Ao ser descoberto pelo dono, não confronta: ele se faz de desentendido, oferece seus préstimos e sorri. Esse comportamento era a única forma de resistência possível em um contexto onde a escolha é entre se humilhar ou acabar morto. A aceitação do patrão, que lhe entrega “as marcas de ferro”, consolida uma relação de exploração que espelha a dinâmica perversa da injusta distribuição de terras: a manutenção do poder do latifúndio

depende da subsunção forçada do mais pobre, que é criminalizado se ousar contestar essa ordem (RAMOS, 2013, p. 9).

Vidas Secas é um retrato fiel do cenário que, nesse país, normaliza a concentração de terras nas mãos de tão poucos, a qual se mantém estável desde 1980 (OXFAM, p. 6): as propriedades rurais com uma extensão maior a 1.000 hectares, considerados como grandes imóveis rurais, representam 0,93% do total das propriedades rurais, e concentravam 45.10% da área rural total do Brasil. Por sua vez, as propriedades rurais com uma área inferior a 10 hectares representavam 50.35% do total das propriedades rurais, com uma ocupação de 2.47% da área rural total do Brasil (IBGE, 2006).

Em resposta à concentração e à desigualdade, bem como à “prática de apropriação irregular de terra (grilagem) e ao processo de modernização e liberalização da agricultura”, emergiram vários movimentos sociais³ e de resistência no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, principalmente durante a ditadura militar (CORTE IDH, 2025, p. 11). Os dados apontam que entre 1961 e 1988 foram registradas 1.196 mortes no campo relacionadas com conflitos agrários. De 1985 a 2022, registraram-se 2.107 assassinatos no campo, cuja média anual deste tipo de homicídio é comparável à média observada durante a ditadura militar brasileira (CORTE IDH, 2025, p. 11).

³ Movimento social, que também pode ser denominado movimento socioterritorial, trata-se de um mesmo sujeito coletivo ou grupo social que se organiza para desenvolver uma determinada ação em defesa de seus interesses, em possíveis enfrentamentos e conflitos, com objetivo de transformação da realidade. A construção de espaços e “seus dimensionamentos são essenciais para as ações dos sujeitos que procuram transformar a realidade. Não existe transformação da realidade sem a criação de espaços” (Fernandes, 2005, p. 9-11).

No que diz respeito à responsabilização criminal dos autores intelectuais e materiais dos homicídios perpetrados contra trabalhadores rurais, dos 1.280 trabalhadores rurais assassinados no Brasil entre 1985 e 2000, apenas 121 casos foram levados a julgamento. Em relação a esses casos, 67 foram condenadas, o que demonstra que a impunidade é notável no Brasil, especialmente quando se tratam de conflitos agrários, nos quais se verificam que os juízes estão sujeitos a pressões dos governos locais ou de atores econômicos influentes, como os latifundiários (CORTE IDH, 2025, p. 11). Essa impunidade histórica, no entanto, contrasta vivamente com a eficiência e a celeridade com que o Estado e os atores privados frequentemente atuam para criminalizar e judicializar as próprias ações de resistência e reivindicação dos movimentos sociais.

Contudo, é imperativo compreender que essa seletividade penal – impunidade para os crimes dos poderosos e rigorosa criminalização para os movimentos – é, para além da disfunção do sistema, sua própria operação política. Como argumentam Rojas e Adissi (2015, p. 100), embora os processos de criminalização desses movimentos sociais têm como “principal base oficial o tratamento, por parte da Justiça, dos protestos e reivindicações populares tratados como crimes comuns, esse tratamento é [...] acima de tudo político, mas travestido ideologicamente como um tratamento jurídico legal”. Desse modo, analisar a criminalização do MST, por exemplo, aos olhos da criminologia tradicional que explica crimes comuns, é um equívoco, pois “seria um erro, tanto pelo risco de despolitizar o

que é essencialmente político como o de politizar o que é pouco ou não politizado" (ROJAS; ADISSI, 2015, p. 100).

A problemática envolve diversas práticas, compreendidas doutrinariamente em duas etapas. Conforme Zaffaroni, Batista e Alagia (2017, p. 43), as sociedades contemporâneas selecionam um reduzido número de pessoas para submeter à coação penal. Essa criminalização ocorre primariamente pela elaboração de leis incriminadoras (pelos poderes Legislativo e Executivo) e, secundariamente, pela punição concreta de indivíduos (exercida pela polícia, Ministério Público, Judiciário e agentes penitenciários).

A manchete na Folha da Manhã de 26 de novembro de 1935 retratava a Intentona Comunista "Pernambuco e Rio Grande do Norte agitados por um movimento subversivo de caráter extremista". Como se vê, os canais de comunicação há tempos estigmatizam a luta dos movimentos sociais pela terra. Hoje, ainda há instrumentalização da criminalização aos movimentos sociais, que indicam um consistente e duradouro processo de lutas sociais e conflitos políticos e ideológicos entre organizações de grupos sociais oprimidos e os sistemas dominantes, detentores dos meios de comunicação e da própria política.

Essa criminalização, como visto, é impulsionada pela mídia, que tem amplo poder para estigmatizar os setores e grupos sociais, de modo que influencia outras esferas de poder, como a justiça e a política. Nesse processo, conforme elucidado por Bortolozzi (2008, p. 58-59), a criminalização dos movimentos sociais pelo Direito Penal opera como instrumento de Poder, que "se utiliza de categorias legais

abstratas para enquadrar as ações políticas de grupos organizados em tipos penais e, assim, legitimar e autorizar o emprego do monopólio da força", representando "a estratégia da ideologia hegemônica para a manutenção das condições materiais desiguais de existência". A partir disso, movimentos sociais como o Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, são amplamente divulgados com estereotipação e estigmatização dos acontecimentos (MARTINS, 2007).

Para Maria Fernanda da Costa Vieira, a criminalização do MST coaduna-se com a criminalização da pobreza e a expansão do Estado Penal, que atua no controle das camadas mais pobres. No caso do Movimento, esse tratamento se intensifica por contestar a propriedade privada, utilizando-se de instrumentos jurídicos para neutralizar aqueles que desafiam o *status quo* fundiário (VIEIRA, 2005).

Embora se coadune com a criminalização da pobreza, há uma diferença, tendo em vista que essa incide sobre atos espontâneos oriundos da miséria e da desordem urbana. A especificidade da criminalização dos movimentos sociais é que eles são organizações populares com ações planejadas e coletivas, as quais são promovidas por atores estatais e privados para neutralizar contestações organizadas ao *status quo*.

Portanto, a criminalização dos movimentos sociais rurais, oriunda de uma estrutura fundiária colonial e excludente, opera por meio de padrões e mecanismos jurídicos específicos. Os atores estatais envolvidos são multifacetados, incluindo Polícias Militares (na

repressão primária e produção de provas), Ministérios Públicos e Juízes estaduais (na condução de processos criminais) e na criação de leis mais repressivas estão aqueles que comandam a atuação política no país: uma bancada ruralista, composta pelos grandes latifundiários e empresários do agronegócio, cuja “dominação política advinda da propriedade rural é uma realidade secular em nosso país, perpetuando os abismais índices de desigualdades sociais do campo e de distribuição de terras” (BORTOLUZZI, 2008, p. 103).

Os instrumentos jurídicos mais frequentes são o uso seletivo de tipos penais como formação de quadrilha, invasão de propriedade e crime de usurpação (pela ocupação da terra), uso de ameaças e violências, combinados com a eficiente instrumentalização das ações civis de reintegração de posse (BORTOLUZZI, 2008, p. 5). Este processo é potencializado pela estigmatização midiática, que cria um terreno fértil para a aceitação social e legal dessa criminalização, configurando um ciclo de violência e impunidade onde o Estado, que deveria ser garantidor de direitos, atua frequentemente como agente de criminalização daqueles que lutam por sua reforma.

Com relação aos impactos das práticas de criminalização na atuação dos defensores de direitos humanos, com foco específico no efeito inibitório (*chilling effect*) (CORTE IDH, 2022, p. 5), no desgaste material e psicológico e no esvaziamento da mobilização social, partindo-se do que já foi explanado sobre o processo de criminalização dos movimentos sociais, tem que isso é uma

construção que serve para, sobretudo, deslegitimar, especialmente quando os praticantes dos delitos permanecem impunes.

Como elucidado no relatório “Na Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil (2006-2012)”, da Justiça Global, ao imputar condutas criminosas a defensores, judicializar o protesto social e militarizar as ações de repressão, as reivindicações políticas “passam a esfera de atuação das agências de controle formais, tornando possível a sua punição, coerção e repressão” (DIAS; CARVALHO; MANSUR, 2013, p. 27). Este processo, portanto, transforma o defensor de direitos em um suposto “infrator da lei”, invertendo a lógica de sua atuação e criando as condições formais para a sua neutralização e amedrontamento.

Ao se criarem as deslegitimações das lutas de indivíduos ou grupos, se demonstra que a resposta estatal às demandas sociais não se dá só no plano do debate político ou da negociação, mas também é deslocada para o sistema de justiça criminal. Mas há ainda outras formas de inibição da atuação de movimentos sociais e defensores dos direitos humanos, como o fato de que esses são frequentemente alvo de campanhas de desqualificação de seus discursos e inferiorização de sua história e cultura (BORTOLLUZI, 2008, p. 37; 106).

Concomitantemente, tenta-se invisibilizar suas causas e despolitizar suas lutas, atribuindo-as a interesses individuais e não a demandas coletivas legítimas. A omissão estatal perante as violações e a tentativa de cooptação de lideranças fragmentam o movimento, enquanto o não reconhecimento de direitos nega a base

legal de suas reivindicações. Estas estratégias, somadas, pavimentam o caminho para a criminalização propriamente dita, tornando-a social e judicialmente mais plausível (OLIVEIRA, 2001, p. 204).

Uma vez compreendido onde a criminalização - e a deslegitimação - habita, é possível analisar com maior clareza os impactos que tal processo produz sobre os defensores e movimentos sociais, aqui com mais foco para o de trabalhadores rurais. A criminalização, enquanto ápice deste processo, opera em três dimensões inter-relacionadas: a psicológica e material, a coletiva (mobilização) e a democrática (participação).

O desgaste material e psicológico concentra principalmente na necessidade de se enfrentar processos judiciais intermináveis, muitas vezes com alegações frágeis ou fraudulentas, o que consome recursos financeiros escassos, energia mental e não traz esperanças de um fim. A constante ameaça de prisão, a estigmatização perante a comunidade e a sensação de injustiça geram ansiedade, estresse e esgotamento. Este desgaste individual é intensificado pelas estratégias prévias de inferiorização e desqualificação, que corroem a autoestima e a resistência tanto do defensor – se estiver vivo-, quanto de sua família. O resultado direto é o amedrontamento (chamado pela Corte IDH de *chilling effect*), onde outros ativistas e a própria liderança criminalizada passam a temer que qualquer ação de mobilização possa resultar em retaliação judicial, silenciando-se por medo e normalizando a autocensura (CORTE IDH, 2022, p. 28). Em

nível coletivo, ocorre o esvaziamento da mobilização e participação social.

Ao individualizar a questão social, que é uma estratégia de despolitização ou individualização, o Estado isola a liderança de sua base (MUNIZ FILHO, 2021, p. 65). O movimento, então, perde sua voz principal, sua capacidade de organização é debilitada e o foco desvia das demandas originais para a defesa do líder criminalizado. Além disso, a invisibilização da causa se aprofunda, já que a mídia e o debate público passam a tratar o caso como um “problema com a lei” e não como uma luta por direitos. Este processo esvazia o espaço público de vozes dissidentes e enfraquece a democracia deliberativa, reforçando o processo de erosão democrática⁴.

A criminalização de movimentos sociais e defensores de direitos humanos no Brasil não é um fenômeno isolado, mas um processo que atua punindo individualmente os líderes, ao mesmo tempo em que produz efeitos de ressonância que paralisam a mobilização coletiva e inibem a participação social democrática. Este mecanismo se insere em um contexto mais amplo de deslegitimação sistemática, que inclui a deturpação da história e a desqualificação pública da luta por direitos.

A análise dos casos Almir Muniz vs. Brasil e Da Silva e Outros vs. Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, duas das mais recentes sentenças contrárias ao Brasil,

⁴ Erosão democrática: “[...] os autoritários do século XXI utilizam-se dos procedimentos de criação e alteração de leis e normas constitucionais para modificar o sistema, tornando-o cada vez menos competitivo (no sentido eleitoral), responsivo (à população) e democrático (com restrição de direitos e liberdades fundamentais, por exemplo)” (CASTANHA, 2024, p. 31).

expõem de forma paradigmática como o Estado brasileiro falha em cumprir seu dever de garantia, proteção e não-repetição, ameaçando diretamente o Estado Democrático de Direito.

O Caso Muniz vs. Brasil diz respeito ao desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, líder de uma associação de trabalhadores rurais na Paraíba, em 2002. A conexão com a criminalização é direta: Muniz havia denunciado publicamente, perante uma CPI, um policial civil (que também era administrador de uma fazenda) como principal responsável pela violência na região. Sua desapareção foi a resposta à sua legitimada atuação como defensor de direitos. A Corte IDH, ao considerar o Brasil responsável, identificou a violação de uma gama de direitos, incluindo o direito a defender direitos humanos (artigo 13 da CADH). A sentença evidencia a confluência entre violência privada (milícias), aquiescência estatal e um sistema de justiça ineficaz, que atua não para proteger, mas para punir e silenciar aqueles que ousam confrontar estruturas de poder (CORTE IDH, 2025, fl. 27).

Já o Caso Silva e Outros vs. Brasil centra-se no homicídio de Manoel Luiz da Silva, sem-terra, em 1997, que seguiu na absoluta impunidade. Embora o Estado tenha reconhecido a violação do prazo razoável, a Corte IDH foi além, identificando uma falta estrutural de devida diligência na investigação e no processo (CORTE IDH, 2024, p. 18). A Corte listou onze falhas graves, incluindo: a não consideração de outras linhas de investigação (como a participação de agentes estatais); a ausência de busca pelo autor intelectual; a falta de análise pericial adequada; erros manifestos que resultaram

em nulidades; e, de forma mais significativa, a completa falta de consideração do contexto de violência contra trabalhadores rurais em que o crime ocorreu (CORTE IDH, 2024, p. 20-22).

É precisamente nesta última falha que se articula o núcleo da criminalização. Ao tratar o assassinato de um defensor de direitos em um conflito agrário como um crime comum isolado, o sistema de justiça ignora intencionalmente os motivos políticos e econômicos por trás do fato. Essa miopia deliberada impede a identificação dos mandantes e das estruturas que incentivam a violência, garantindo a impunidade e enviando uma mensagem clara de que tais violações são toleradas (CORTE IDH, 2024, p. 22). A Corte reforçou que o direito à verdade dos familiares foi violado, e que esta verdade possui uma dimensão coletiva: a falta de esclarecimento tem, além de uma visão de que não houve resolução dos fatos, um "efeito amedrontador" sobre toda uma classe de trabalhadores rurais, paralisando sua mobilização (CORTE IDH, 2025, p. 8).

Nessa perspectiva, as sentenças da Corte IDH nos casos analisados confrontam com a realidade do Brasil tanto no viés que sustenta, até hoje, atos de violência contra defensores de direitos humanos, quanto com a estrutura de um sistema que facilita a criminalização. O Estado falha constantemente em sua obrigação de garantia ao não prevenir as violações, falha em proteger as vítimas e testemunhas, e falha em assegurar a não-repetição, especialmente ao não dismantelar os mecanismos de impunidade e se omitir na tipificação do crime de desaparecimento forçado. As medidas de reparação ordenadas nas sentenças dos Casos, como o

ato público de reconhecimento de responsabilidade e a realização de um diagnóstico da violência no campo, são passos necessários para desconstruir os estereótipos que levam à criminalização de movimentos sociais e dos defensores de Direitos Humanos. Cabe ao Estado brasileiro transformar essas obrigações internacionais em reformas concretas do seu aparato judiciário e de segurança, para que de fato proteja quem defende os direitos humanos, em vez de, direta ou indiretamente, criminalizá-los.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa preliminar demonstra que a criminalização de movimentos sociais de trabalhadores rurais é um mecanismo de poder utilizado para obstruir a atuação de defensores de direitos humanos no Brasil. Através de táticas de intimidação, perseguição judicial e desmobilização, esse processo fere direitos individuais e corrói os alicerces do Estado Democrático de Direito para aqueles que mais dependem dele.

A partir disso, conclui-se que a hipótese inicial se confirma: a criminalização é uma estratégia estrutural e intencional de violação de obrigações estatais, destinada a suprimir vozes dissidentes em favor de interesses hegemônicos. Essa prática coloca o Brasil em confronto com sua obrigação internacional de proteger defensores de direitos humanos, conforme estabelecido na jurisprudência dos casos *Almir Muniz vs. Brasil* e *Da Silva e outros vs. Brasil*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 309–317, abr./jun. 2003.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Censo agropecuário**: número de estabelecimentos e áreas rurais por grupos de área total (tabela 263). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/263#resultado>>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BORTOLOZZI JUNIOR, Flávio. **A criminalização dos movimentos sociais como obstáculo à consolidação dos direitos fundamentais**. 2008. Dissertação de Mestrado em Direito. Setor de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/15148>>. Acesso em 03 set. 2025.

CASTANHA, Nicolly Jacob. **Erosão democrática: a ascensão da extrema-direita à Presidência da República no Brasil (2018-2022)**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/93702>>. Acesso em: 3 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Da Silva e outros vs. Brasil**: exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 27 de novembro de 2024. Série C n. 552. San José: Corte IDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067535081/expression/1070381016. Acesso em: 3 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil**: exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 14 de novembro de 2024. Série C n. 545. San José: Corte IDH, 2024. Disponível em:

https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534239/expression/1073814382. Acesso em: 3 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Sales Pimenta vs. Brasil**: exceções preliminares, mérito, reparações e custas; sentença de 30 de junho de 2022. San José: Corte IDH, 2022. Resumo oficial. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_454_por.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra; MANSUR, Isabel, org. **Na linha de frente**: criminalização dos defensores de Direitos Humanos no Brasil (2006-2012), Rio de Janeiro, Justiça Global, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais**: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In: OSAL - Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16MFernandes.pdf>>. Acesso em: 28 de ago. 2025.

MUNIZ FILHO, José Carlos Cunha. **A criminalização dos movimentos sociais no Brasil frente à Lei Antiterrorismo (Lei 13.260/2016)**: avanço do Estado punitivo e retração democrática [recurso eletrônico]. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/34147>. Acesso em: 3 set. 2025.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro**: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. In: Estud. avançados. São Paulo, v. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300015>>. Acesso em 03 de set. 2025.

OXFAM BRASIL. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. São Paulo: Oxfam Brasil, 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/especiais/terrenos-da-desigualdade/>>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica: Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=25&IID=4>. Acesso em: 29 ago. 2025.

SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 35, n. 70, p. 87-107, 2015.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. **Na Linha de Frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2023–2024)** [recurso eletrônico]. 2. ed. Curitiba: Terra de Direitos; Justiça Global, 2025. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/sintese-na-linha-de-frente-2023-2024.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 120. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013. Posfácio de Hermenegildo Bastos. ISBN 978-85-01-06734-0.

ROJAS, Gonzalo Adrian; ADISSI, Paula Oliveira. A criminalização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST): um balanço da literatura e o estudo do caso Pocinhos (PB). **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 35, n. 1, p. 93–108, jan.–jun. 2015. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/429/412>. Acesso em: 3 set. 2025.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Presos em nome da lei? Estado Penal e criminalização do MST. **Revista da Faculdade de Direito UFPR, [S. l.]**, v. 43, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7003>. Acesso em: 3 set. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro. **Direito penal brasileiro: teoria do direito penal**. 4. ed., 3. reimp. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

O papel das concessionárias na consolidação e na formação de moradias “irregulares”: uma compreensão do direito fundamental à moradia

The Role of Utility Concessionaires in the Consolidation and Formation of 'Irregular' Housing: An Understanding of the Fundamental Right to Housing

Lucas Moreschi Paulo⁵

Bruna Seron da Silva⁶

INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia digna luta desde sua origem para consolidar-se materialmente no Estado Social brasileiro. A crise habitacional está intimamente ligada ao

⁵ Lucas Moreschi Paulo. Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Com Doutorado-Sanduiche na Universidade da Coruña (Espanha), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Foi bolsista do PPGD da FMP. Professor. Co-coordenador do Grupo de Pesquisa Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo- constitucional, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela Prof. Dr. Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC. Membro da Argumentation Network of the Americas - ANA. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

⁶ Bruna Seron da Silva. Graduanda da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do grupo de pesquisa “Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo- constitucional”, coordenado pelo Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho e pelo Prof. Me. Lucas Moreschi Paulo, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7826532555694827>. E-mail: brunaseron21@gmail.com

processo histórico de urbanização, marcada por desigualdades estruturais, impregnada pela lógica colonialista e reverberando os efeitos da exploração do proletariado. O crescimento desenfreado das metrópoles, em especial após a revolução industrial, trouxe consigo a necessidade de planejamento e adequação do espaço urbano para o novo volume de pessoas. No Brasil, com o fim do período de escravidão, a lógica capitalista passou a exigir nova estruturação do Poder Público, no entanto, décadas de descaso acarretaram em desigualdades intrínsecas ao meio urbano. Os mecanismos criados para obtenção de terras, seja por iniciativas públicas, seja pelo setor privado, demonstrou-se insuficiente e ineficaz, levando parcela da população à sujeitar a fixação de moradias em zonas impróprias, carregando consigo uma falta de integração entre infraestrutura e o meio urbano, em especial, no âmbito de fornecimento de serviços essenciais como água, luz, saneamento e transporte. Diante disso, surgiu o problema de pesquisa que norteia o trabalho: a prestação de serviços públicos em locais de moradia irregular corrobora com o processo de urbanização informal? A hipótese inicial é que existe um paradoxo entre o fornecimento de serviços básicos (necessários à dignidade da pessoa humana) e a ausência desses em espaços que não há regularização fundiária, pois ao mesmo tempo em que assegura condições mínimas de vida, dificulta a adoção de medidas de enfrentamento da irregularidade urbana.

Ocorre que da divergência entre necessidades e interesses de grupos sociais distintos eclode em um espaço

multifacetado e contraditório, no qual se destaca a marginalização espacial e a gentrificação. Enquanto de um lado a cidade é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, doutro é a informalidade que rege as estruturas, desenvolvendo-se conforme as necessidades da população devido à ineficácia das políticas públicas.

A análise parte de uma abordagem qualitativa, com base teórica e bibliográfica, e tem como objetivo principal investigar como a atuação das concessionárias, ao explorar o direito à concessão em áreas irregulares, influencia diretamente na manutenção da irregularidade habitacional. Esse fenômeno se torna ainda mais crítico diante das crises climáticas, como as enchentes de maio de 2024 em Porto Alegre, que revelaram a vulnerabilidade das populações marginalizadas espacialmente.

As políticas de higienização acarretaram no fenômeno da marginalização de parte da população, o que por sua vez escancarou que o direito de habitar é regido por relações monetizadas e normatizadas. Compreende-se a partir disso que essa marginalização espacial não acontece de maneira aleatória, muito pelo contrário, portanto ela deve ser analisada de forma dialética.

A iminente violação ao direito à moradia e a dignidade da pessoa humana são condições vinculadas ao materialismo histórico-dialético, isto porque o núcleo dessa violação social no cenário brasileiro afeta substancialmente um grupo específico de pessoas: os mais pobres.

O Estatuto da Cidade traz importantes instrumentos para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, ainda mais se atrelados a princípios fundamentais. Efetivar o direito à moradia é preservar a dignidade da pessoa humana, cuidar da qualidade educacional, reduzir as desigualdades e fazer justiça social, baseando-se nos princípios da solidariedade, igualdade material e do Estado social sob a luz da dimensão positiva (prestacional). O baixo acesso aos direitos prestacionais pela população mais vulnerável é resultado dessa inoperância estatal que acarreta consequências para a concretude de dispositivos protetivos ambientais e, em diferentes graus, à própria integridade da população.

O dever de agir do Administrador Público é medida que se faz necessária, seja na prevenção dos danos, na contenção das ocupações já consolidadas, bem como na remoção de grupos de áreas de risco. Sustentar-se-á o resultado em quatro esferas: econômicas, políticas, sociais e culturais.

DESENVOLVIMENTO

O princípio da dignidade da pessoa humana serviu como norteador para efetivação de princípios implícitos na Constituição, o direito à moradia, por sua vez, ganhou destaque propriamente a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, tornando-se um direito fundamental positivado no ordenamento brasileiro. Acerca dele ressalta-se o âmbito de prestações positivas, isto é, prestações que objetificam uma compensação das desigualdades

fáticas na sociedade com efetivações de ordem material (Scarlet, 2008), e, prestações negativas as quais salvaguardam de intervenções de ordem estatal e/ou particular por ação ou mesmo omissão (Scarlet, 2008). Entende-se nesse contexto que o direito à moradia não se restringe-se apenas ao âmbito espacial, mas às condições que tornam determinado espaço digno de se viver (Mastrodi, 2013. Boeira (2011) entende que certamente o constituinte derivado não visou o direito à moradia de modo qualquer, mas com proteções de segurança, estabilidade e a própria vida em si, o que complementa-se pelo entendimento de Facchini (2009) ao discorrer que não há, pois, critério algum, inclusive de hermenêutica, que, em tal situação, permita que se considere a consagração de um direito a uma moradia “não adequada” em um Estado Social de Direito.

Por sua vez, considerando os critérios para que uma moradia seja considerada adequada ou condigna (como, por exemplo, a existência de instalações sanitárias adequadas, disponibilidade de água potável, acesso aos meios de transporte coletivos, entre outros), também se verifica o quanto a questão do direito à moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada, o livre desenvolvimento da personalidade, entre outros, tudo a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada (Scarlet, 2008).

Conforme Mastrodi e Alves (2017), a proteção deve ser

garantida pelo Estado independentemente dos moradores serem os efetivos proprietários da habitação, isto porque como versa Boeira (2011), não há como excluir valores constitucionais básicos envolvidos para além do direito à moradia, como a própria existência digna, a responsabilidade civil do Estado, direito de propriedade, erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social, para tanto, resta examinar o conflito entre o direito à moradia e o dever do Estado de agir frente a moradias “irregulares”, em uma interdependência entre princípio da dignidade da pessoa humana e a noção de mínimo existencial, vez que não podem ser auferidos isoladamente (Rangel; Silva, 2024).

Os direitos sociais, o qual o direito fundamental à moradia pertence, são plenamente exigíveis perante o Estado, em todos os níveis de governo. Assim como outros direitos, ele possui uma dimensão positiva e uma negativa, em que o Estado se obriga a adotar medidas para efetivar, por todos os meios apropriados, a plena efetividade do direito, ficando vinculados ao cumprimento dos encargos, garantindo que não haja retrocesso social (De Carvalho, 2017).

Segundo Gamalho (2011), às práticas de remoção de famílias vulneráveis de pontos centrais da cidade já ocorriam desde o final do século XIX; cortiços e becos simbolizavam promiscuidade, desleixo e marginalidade, desse modo como estratégia da dominação de classe iniciou-se um processo de higienização de metrópoles, uma tentativa de assepsia pública que legitimou remoções de populações pobres para a periferia.

Conforme Alfonsin e Fernandes (2014), a partir dos anos 80 no Brasil foram implementadas políticas que resultaram na construção de conjuntos periféricos carentes de infraestrutura mínima e de serviços básicos, sendo esses providos a passos lentos pelo Estado com respaldos de desigualdade e pouca coordenação, criando durante esse período grandes extensões de terra para especulação imobiliária. Entende-se que a expansão sem o planejamento público e sem ofertas suficientes pelo mercado imobiliário formal acentuou a segregação social nas cidades, ocasionando o crescimento desordenado e por consequência distanciando grupos sociais de uma moradia digna (Rodrigues; Granziera, 2022).

Diante disso, percebe-se que o tecido urbano guarda ramificações que vão além do concreto, ele estende-se pelas relações capitalistas construídas e expõe o resultado de uma produção social e histórica (Santos, 2020). O espaço geográfico das cidades no sistema capitalista é portanto fio condutor de desigualdade, o qual acarreta uma modelagem das relações sociais (Perpetua, 2013). As moradias irregulares ou assentamentos surgem a partir da ocupação de famílias vulneráveis de pedaços de terra de propriedade de terceiros, sejam públicos ou privados. O ato de ocupar surge como tentativa de luta e promoção material do direito à moradia por aqueles que possuíam condições precárias de moradia ou se encontravam totalmente alheios a esse direito (Reis; Guareschi, 2022).

Destaca-se nesse cenário que o Poder Público, bem como

o mercado formal imobiliário, ignorando grupos com baixo poder aquisitivo os fez recorrer à informalidade habitacional, buscando moradias em áreas mais afastadas e sem a prestação de serviços públicos como água, energia elétrica e saneamento (Rodrigues; Granziera, 2022). Nessa linha, ações coletivas ou individuais de ocupação do solo surgem em resposta à necessidade de acesso à vida urbana, criando um mercado informal de terra marcado por assentamentos precários em áreas irregulares e em grande parte periféricas que não restringem-se à casas, mas a toda autoconstrução necessária para a existência como creches, centros comunitários, igrejas etc (Santos, 2020).

A ocupação irregular das terras é, portanto, um problema não apenas urbanístico, mas jurídico, social e econômico. Observa-se portanto que é dever do ente público o planejamento da distribuição populacional nos municípios, de modo que, omitindo-se na tarefa regulatória, ordinatória e fiscalizatória, é passível de responsabilização na esfera civil (Boeira, 2011). Por conseguinte, não há de se falar em eficácia do direito fundamental à moradia se o Estado puder alegar a insuficiência de recursos para não realizar tais investimentos ou obras nessas regiões e de igual forma se não houver ferramentas para garantir a segurança jurídica da posse, independentemente de qual posse seja (Mastrodi; Alves, 2017).

Se de um lado Alfonsin apud Boeira (2011) entende que parte do tecido urbano é produzido à margem da lei, com pouca transparência da gestão e falta de informações acerca de

investimentos em habitação, doutro existe a previsão idealizada de garantia à infraestrutura urbana e aos serviços públicos no próprio Estatuto da Cidade (Macedo, 2017). No entanto, em muitos casos, o próprio Poder Público acaba por acolher a ocupação irregular e ilegal, concedendo à essas regiões alguns serviços básicos de infraestrutura, tais como água potável, telefonia e eletricidade, ainda que detectada a ocupação indevida, consolidando o avanço comunitário desordenado (Boeira, 2011).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU de 1948 já visava assegurar o direito à moradia digna a todos os cidadãos, no entanto foi apenas em 1988 com a Constituição Federal que o Brasil se propôs a consolidar a promoção de moradia justa para todos (Ferreira, 2024). Observa-se, no entanto, que regiões de moradia informal como favelas e assentamentos não estão englobados no escopo de proteção desses direitos (Basílio, 2023). Ainda conforme a autora, a oferta de serviços básicos como saneamento depende de estruturas formais e informais, em especial por conta da problemática da posse da terra.

Portanto, morar dignamente, segundo Veloso e Teixeira (2020), é ter acesso a condições de higiene e saneamento favoráveis à construção de uma sociedade justa, além de beneficiar a população com serviços prestados pela Administração Pública de forma eficiente.

Para Hely Lopes Meirelles (2016), o serviço público é todo aquele prestado pela Administração Pública ou por seus

delegados, sob normas e controles estatais. Sob o manto do bem comum, o Estado deve fornecer serviços em prol da coletividade, de modo direto pela Administração ou de maneira descentralizada por meio das concessões e permissões, ainda assim, a titularidade permanece com o Poder Público para satisfação de necessidades primárias ou secundárias da sociedade e do Estado. A concessão, portanto, nada mais é do que o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém (Gomes, 2021).

Exemplifica-se sucintamente que a legislação e as resoluções, neste caso específico, da agência reguladora de concessionárias de fornecimento de energia elétrica, que só seria possível a execução de serviços públicos se o Poder Público primeiramente fornecesse a infraestrutura, desse modo, para o atendimento em assentamentos informais, por exemplo, exige-se a anuência expressa do Poder Público.

Sendo assim, se de um lado o Poder Público negligencia essa parcela da população ao não ofertar a infraestrutura, doutro ele precisa consolidar a formação irregular para que o serviço chegue a ela. A partir da década de oitenta, o Estado passa a adotar um modelo “misto”, mesclando a atuação pública com a de empresas privadas para a exploração de atividades. Nesse diapasão, ainda que equivocadamente utilizado, o termo “privatização” ganhou destaque na hora de associar os processos de encolhimento da atuação do Estado. Entrementes, a visão liberal assegurava as vantagens da liberalização em virtude de intervenções governamentais. Nesse aspecto, a teoria que

consagra a livre competição sustenta ser essa a forma a garantir a máxima satisfação dos anseios da sociedade, tendo a “mão invisível” como mecanismo de promoção do bem-estar social. Diante disso, um mercado competitivo necessitaria de duas premissas: ausência de barreiras à entrada e mobilidade plena dos fatores de produção (Ramos, 1993).

Conforme Baratieri (2021), o serviço público está estritamente vinculado à satisfação dos direitos fundamentais, sendo a prestação de serviço público adequado um objetivo comum para o Estado, a sociedade e para o concessionário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento desordenado das cidades brasileiras, resultado da falta de planejamento e da precária gestão urbanística, tem causado sérios transtornos sociais, econômicos e ambientais. A mudança de paradigma começa com a Constituição de 88, no entanto há muito o que se fazer, existindo a necessidade de ampliação do acesso ao poder judiciário para a defesa de direitos em matéria urbanística e ambiental, levando em conta questões históricas, lutas sociais e práticas territoriais na hora de materializar esse direito.

Na esfera econômica, observa-se que a lógica da concessão de serviços públicos transforma o direito à moradia digna em uma mercadoria acessível apenas mediante condições de mercado, com uma valorização fundiária que exclui os mais pobres, obrigando-os a recorrer à informalidade. Na dimensão

política, a fraca atuação estatal e a ausência de políticas públicas integradas para a regularização fundiária evidenciam uma negligência institucional, atrelado à isso, o conflito entre classes tarda o debate acerca de políticas habitacionais. No campo social, a marginalização espacial é intensificada pela precariedade das moradias e pela insuficiência dos serviços públicos básicos. Conclui-se que o direito à moradia está intimamente relacionado à cidadania, sendo sua negação uma forma de exclusão social que afeta especialmente os grupos mais vulneráveis. No âmbito jurídico, ressalta-se que o Estado colocando serviços públicos em locais de moradias irregulares, como em áreas de risco, é uma violação ao ordenamento, de modo que está corroborando com tragédias e por isso deve responder, de modo que, até o presente momento, solidificar as estruturas carentes de infraestrutura e em iminente risco climático é causa que enseja a responsabilidade objetiva, inclusive por omissão, isto é, onde o Estado tinha um dever de agir para evitar o dano e falhou. Por fim, na esfera cultural, observa-se que a negação do direito à moradia digna perpetua estigmas e narrativas que associam a pobreza urbana à criminalidade, à desordem e à marginalidade. A ausência de políticas habitacionais inclusivas contribui para a construção simbólica de territórios estigmatizados. A moradia digna não é apenas um abrigo físico, mas um espaço de pertencimento, memória e construção de vínculos sociais.

Dessa forma, conclui-se que a prestação de serviços públicos em áreas de moradia irregular, embora essencial à

dignidade humana, contribui para a consolidação da urbanização informal, no entanto, a falta de fornecimento afeta intrinsecamente direitos fundamentais de ordem social, e, prestacional, criando assim um paradoxo entre a promoção e a responsabilidade civil decorrente dos danos crescentes de moradias irregulares, em especial, nas zonas afetadas por mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alceli Ribeiro; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Urbanização brasileira e a efetivação do direito de moradia pela utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). JURIS - Revista da Faculdade de Direito, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 12–30, 2024.

ALVES RIBEIRO CORREIA, P. M.; OLIVEIRA MENDES, I. de; CALEIRAS DIAS, I. P.; MARQUES PEREIRA, S. P. A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. Revista da FAE, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 45–64, 2020. Disponível em: <https://revistafae.fae.emnuvens.com.br/revistafae/article/view/660>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BARATIERI, Noel Antônio. Serviço público na constituição federal. 1, 2021.

BASÍLIO, D. Gomes Galvão. Acesso a serviços de água e saneamento no Brasil em áreas vulneráveis: papel da regulação e do novo marco regulatório. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IUR*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 57– 68, 2023. DOI:10.47595/cjsiurj.v4i1.139. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/139>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BOEIRA, Alex Perozzo. O direito fundamental à moradia em zonas seguras: a prevenção e o dever de agir do Estado frente a ocupações irregulares. *Revista da AGU*, 2011.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, [S. l.], n. 230, p. 25–39, 2008. DOI: 10.25247/2447-861X.2008.n230.p25-39. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/102>. Acesso em: 26 ago. 2024.

CARVALHO, L. G. O direito à moradia no Brasil a partir da urbanização dependente da América Latina: o polo marginal e a primazia constitucional da dignidade humana. *Res Severa Verum Gaudium*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/130276>. Acesso em: 26 ago. 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial. *Revista Iurisprudencia*, v. 6, n. 11, 2017. Acesso em: 01 ago. 2025.

FACCHINI. Direitos fundamentais e direito à moradia: harmonização de conflitos à luz do princípio da proporcionalidade. 2009. 242 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FERREIRA, Elizangela Santos. Análise da eficiência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de Sergipe. 2024.

ALVÃO, Iapony Rodrigues; SANTOS, Jaedson Zeferino dos; VITAL, Saulo Roberto de Oliveira. A segregação socioespacial urbana e as vulnerabilidades socioeconômica e socioambiental na zona oeste de Caicó/RN. [S. l.], 2021. Acesso em: 25 ago. 2024.

GAMALHO, N. P. Remover para promover: espaço concebido e representações do espaço no bairro Restinga - Porto Alegre/RS. *GEOgraphia*, v. 12, n. 23, p. 61–84, 17 maio 2011.

GOMES, Natalia Marques da Silva. Responsabilidade do Estado em atos praticados por concessionários de serviços públicos: uma análise diante dos julgados dos Tribunais Superiores. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MACEDO, Daniel de Oliveira. Direito aos serviços públicos de fornecimento de energia elétrica – critérios para o atendimento às unidades localizadas em assentamentos informais. *Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica – Tomo III*, 2017, p. 141.

MASTRODI, J.; ROSMANINHO, M. D. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 14, n. 14.1, p. 113–134, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>. Acesso em: 27 set. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016

PERPETUA, G. M. Mobilidade espacial do capital e da força de trabalho: elementos para uma teorização geográfica a partir da matriz marxista. *PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho*, [S. l.], v. 14, n. 1, 2013. DOI: 10.33026/peg.v14i1.2138. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/2138>. Acesso em: 26 ago. 2024.

RAMOS, Arthur Eduardo Budri. Uma visão geral da regulamentação de empresas concessionárias de serviços públicos na teoria econômica. 1993.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito*, v. 6, p. 57, 2009.

REIS, Carolina dos; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. O direito à moradia e as fronteiras entre a cidadania e os processos de marginalização social. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 74, e008, p. 1– 21, 2022. Acesso em: 25 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, v. 2, p. 55–92, 2008. Acesso em: 27 set. 2024.

SANTOS, George. A marginalização espacial no espaço urbano: o caso do bairro da União em Parintins-AM. 2017.

SANTOS, Karina. Assentamentos precários como condição de reprodução. I Seminário Nacional - Urbanismo, Tempo e Espaço, v. 1, n. 1, 2020.

Justiça climática e gerações futuras: a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 101/DF

Climate Justice and Future Generations: The Role of the Federal Supreme Court in ADPF n. 101/DF

Bruna Tamiris Gaertner⁷

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa constitui um esforço investigativo voltado a analisar, sob os contornos do constitucionalismo contemporâneo, a problemática sobre o direito intergeracional e sua proteção a resguardar o meio ambiente equilibrado.

Atualmente, diante dos eventos climáticos que assolam o mundo, surge a preocupação em manter a proteção da matéria ambiental, para que, as gerações futuras tenham acesso aos recursos ambientais. Portanto, revela-se a necessidade de uma intervenção do Poder Judiciário para resguardar a proteção ambiental em benefício das gerações futuras.

Assim, a proteção daqueles que ainda não integram o mundo fático tem encontrado respaldo na jurisprudência, na medida em que os Tribunais reconhecem o dever estatal de resguardar as gerações futuras, as quais também figuram como sujeitos de direito.

⁷ Bruna Tamiris Gaertner; Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC; Integrante do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta; Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020).

Tal entendimento manifesta-se, sobretudo, na seara ambiental, onde se torna mais evidente a violação dos direitos das gerações vindouras. Isso porque, recai sobre a geração presente a responsabilidade de preservar e proteger tais direitos, evitando que as futuras gerações suportem as consequências das escolhas equivocadas feitas no passado.

Nessa perspectiva, o presente trabalho recorrerá à análise da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que foi pioneira em consolidar a proteção ao meio ambiente sadio e que já emprega a figura das gerações futuras, como um grupo a ser tutelado. No caso, o Tribunal Constitucional julgou em junho de 2009 ação que questionava a constitucionalidade da importação de pneus usados para serem reformados e revendidos no mercado interno. Trata-se da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF (ADPF n. 101).

Diante disso, questiona-se: como o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF n. 101/DF, contribuiu para a proteção ambiental pautada na preocupação em relação às gerações futuras? Para tanto, a pesquisa será construída e elaborada a partir do método de abordagem dedutivo, do método procedimental analítico, além da técnica bibliográfica. O presente estudo se propõe a verificar os fundamentos constantes na decisão de mérito publicada, a fim de identificar em que medida há uma preocupação explícita ou implícita na salvaguarda à tutela dos direitos intergeracionais.

A seleção dessa decisão justifica-se pela relevância intrínseca da matéria, haja vista que a proteção do direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado transcende a esfera individual, alcançando toda a coletividade. Nesse contexto, as condutas comissivas e omissivas do Poder Público assumem papel determinante, uma vez que seus efeitos não se limitam à geração presente, projetando-se também sobre as gerações futuras, que não devem ser oneradas pelas escolhas inadequadas atuais. Trata-se, portanto, de investigar a consolidação de um paradigma jurídico-constitucional que reconhece a solidariedade intergeracional como elemento fundamental para a efetividade da tutela ambiental.

DESENVOLVIMENTO

A proteção ambiental consolidou-se como um dos grandes desafios do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo diante da necessidade de garantir condições dignas de vida as presentes e futuras gerações.

Aliás, as decisões da geração atual sobre o uso dos recursos naturais não são isoladas, mas sim influenciadas por práticas passadas e determinantes para o futuro, conforme Weiss (1999) o uso irresponsável herdado compromete a liberdade de escolha das gerações futuras, que enfrentarão limitações devido à degradação ambiental. Häberle (2009) reforça a urgência de preservar o meio ambiente e a cultura como pilares essenciais para garantir a continuidade saudável da humanidade, embora essa proteção enfrente resistência das gerações atuais, que veem tais medidas como restrições em prol de benefícios incertos.

A negligência histórica e contemporânea quanto à sustentabilidade gera sérios riscos à alocação justa dos recursos, comprometendo a vida no planeta. Diante disso, Weiss (1999) propõe a justiça intergeracional como princípio ético, visando equilibrar o uso presente com a responsabilidade de transmitir os recursos em condições equivalentes às futuras gerações.

Assim, a Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, atribuindo ao Estado e a sociedade o dever de assegurar sua preservação e restauração, inclusive, na redação do art. 225 da Constituição Federal, o constituinte decretou o direito ao meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Portanto, nota-se a preocupação em assegurar a proteção ambiental também à geração vindoura.

Todavia, a efetividade desse mandamento constitucional depende não apenas da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas, mas também do Poder Judiciário, cuja intervenção se torna indispensável diante de omissões ou falhas estatais. Desse modo, o estudo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 101/DF, revela o papel crescente da Corte Constitucional na concretização de direitos fundamentais ambientais e na proteção intergeracional.

Nessa lógica de protagonismo judicial, cumpre destacar com Barroso que se uma “norma constitucional permite que dela se

deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria”. O que, segundo o autor, diverge da noção de ativismo judicial, na qual, vincula-se mais a ideia de “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”.

Portanto, conforme se percebe, a proteção das normas fundamentais das gerações futuras, vem se desenvolvendo por meio da proteção jurisdicional, talvez fomentado pelo papel contramajoritário exercido pelo STF. Até porque, para proteção daqueles que ainda não se encontram no mundo fático e, portanto, não possuem representação política, cabe ao Poder Judiciário realizar esse controle e proteção dos direitos fundamentais das gerações futuras. Nesse ponto, percebe-se a decisão ADPF n. 101/DF.

Assim, nessa lógica de proteção dos direitos fundamentais para as gerações futuras, principalmente em matéria ambiental, tem-se a possibilidade da argumentação da proteção, uma vez que o direito ao meio ambiente equilibrado se encontra abraçado pelos direitos fundamentais. Portanto, torna-se uma norma que impõem ao Estado um dever de proteção, mesmo na ausência de um titular específico do direito (Leal; Maas, 2020, p. 62). Como afirmam Gafcez e Freitas (2014, p. 333), “o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito materialmente fundamental, pois permite viver com qualidade e dignidade, conectando-se assim com o direito à vida”.

De modo geral, o respeito ao direito a um meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, na proteção do direito à vida,

considerado o mais fundamental dos direitos. Isso ocorre porque o direito à vida está diretamente relacionado à qualidade de vida, conforme o artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988, sendo um meio para alcançar a preservação e a proteção da existência em todas as suas manifestações, bem como assegurar condições dignas de vida às gerações presentes e futuras (Harb, 1998, p. 78.)

Dessa forma, ao analisar a decisão da ADPF n. 101/DF, julgada em 2009, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal proibiu a importação de pneus usados no Brasil, reconhecendo que tal prática afrontava os preceitos constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente. A ação foi proposta pela Advocacia-Geral da União (AGU) em face de decisões judiciais que autorizavam a entrada desses pneus no país. Ao julgar parcialmente procedente a arguição, o STF consolidou o entendimento de que a proteção ambiental e a saúde coletiva constitui obrigação fundamental do Estado, reforçando a função normativa dos direitos fundamentais na preservação da dignidade humana e na prevenção de riscos ambientais (Brasil, 2009).

Ademais, a ministra Carmen Lúcia, relatora da decisão, ao examinar as implicações da importação de pneus sob uma perspectiva ecológica, ressaltou a necessidade de proteção do meio ambiente não apenas como uma exigência imediata ou de bom senso, mas também em atenção à salvaguarda das gerações futuras.

Portanto, a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. E se hoje a palavra de ordem é

desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras (Brasil, 2009, p. 81).

Embora a decisão verse sobre um embate entre a livre iniciativa e a proteção dos direitos ambientais “palavra de ordem nos dias atuais é o desenvolvimento sustentável, conceito que compreende o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, assegura a saúde da população, de grande importância tanto para a sociedade atual quanto para as futuras gerações” (Barboza; Calgato, 2014, p. 17) .

Portanto, diante do conflito entre os direitos fundamentais — o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por um lado, e o princípio da livre iniciativa e do livre comércio, por outro —, a Corte Constitucional optou pela preservação do meio ambiente, assegurando, assim, a proteção do direito à saúde. Nesse sentido, o STF destacou que “a ponderação dos princípios constitucionais demonstra que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Brasil, 2009, p. 108).

Dessa forma, identifica-se que, embora a decisão não tenha se fundamentado exclusivamente na proteção das gerações futuras, o Tribunal reconheceu os impactos nocivos que a poluição decorrente da importação de pneus usados poderia ocasionar para essas gerações e, conseqüentemente, pautou, ainda que de forma indireta,

sua decisão na proteção do meio ambiente e nas consequências advindas da liberação dessa importação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, faz-se necessário lembrar o problema desta pesquisa que consiste no seguinte questionamento: como o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF n. 101/DF, contribuiu para a proteção ambiental pautada na preocupação em relação às gerações futuras?

Consolidando, deste modo, que existe uma preocupação do Tribunal em assegurar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo sua relevância não apenas para a geração presente, mas também para as futuras gerações, consolidando assim a função intergeracional dos direitos fundamentais e reafirmando o dever do Estado na preservação da saúde e da dignidade da vida humana.

O STF, ao proibir a importação de pneus usados, reafirmou que a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um dever fundamental do Estado, diretamente vinculado à garantia do direito à saúde e à dignidade da vida humana. Essa decisão ilustra como a proteção ambiental transcende interesses imediatos, incorporando a perspectiva intergeracional, ainda que de forma indireta, reconhecendo que os impactos ambientais de hoje repercutem diretamente sobre as condições de vida das gerações futuras.

Por fim, a ADPF n. 101/DF busca a tutela jurisdicional atua não apenas como mecanismo corretivo de omissões, mas como instrumento de concretização de valores constitucionais essenciais. A proteção ambiental, ao se articular com o direito à saúde e à qualidade de vida, reforça a ideia de que os direitos fundamentais possuem função normativa e material, devendo ser interpretados e aplicados de forma a assegurar condições dignas de existência às gerações presentes e futuras. Nesse sentido, decisões como a analisada representam avanços significativos na consolidação de um Estado comprometido com a sustentabilidade e a responsabilidade intergeracional.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Gabriela; CALGARO, Cleide. Direito fundamental ao meio ambiente em colisão com o direito fundamental à livre iniciativa: Estudo da ADPF n. 101 e da ADI n. 3540 MC/DF impetradas no STF. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 25, p. 12–33, 2019. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/60>. Acesso em: 5 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *(SYN)THESIS*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgamento em jun. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>. Acesso em: 24 ago. 2025.

GARCEZ, Gabriela Soldano; FREITAS, Gilberto Passos de. O Direito Ambiental como Elemento Integrante do Núcleo do Mínimo Existencial, a fim de Garantir os Demais Direitos da Personalidade. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, [S. l.]*, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2681>. Acesso em: 5 set. 2025.

HÄBERLE, Peter. Un derecho constitucional para las presentes y futuras generaciones. La forma del contrato social: el contrato intergeneracional. Tradução: Milton Fellay e Leandro Ferreyra. *Revista Lecciones y Ensayos*, n. 87, 2009, p. 17-37. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/87/lecciones-y-ensayos-87 -paginas-17-37.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024.

HARB, Karina Houat. Direitos humanos e meio ambiente. Revista da Associação dos Pós-graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v. III, n. 16, 1998.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ABERTA: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma Abordagem a Partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. *“Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e controle jurisdicional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latinoamericano. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, n. 2020-11, p. 01-16, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3571507. Acesso em: 01 set. 2024.

WEISS, Edith Brown. O Direito da biodiversidade no interesse das gerações presentes e futuras. *Revista CEJ*, v. 3, n. 8, p. 10-15, ago. 1999. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/194>. Acesso em: 26 mai. 2025.

Crianças e adolescentes em situação de acolhimento: políticas públicas e direitos fundamentais em perspectiva de proteção integral

Children and adolescents in foster care: public policies and fundamental rights from a comprehensive protection perspective

Clovis Gorczevski¹

Patrícia Figueiredo Cardona Silveira²

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) inauguraram no Brasil a doutrina da proteção integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais. Nesse contexto, o acolhimento institucional se apresenta como medida excepcional e provisória, a ser aplicada somente quando inviável a permanência na família de origem.

Entretanto, apesar dos avanços normativos e das políticas públicas direcionadas à convivência familiar e comunitária, ainda persiste o desafio de compatibilizar a prática do acolhimento institucional com a efetiva garantia dos direitos fundamentais, sobretudo diante de falhas estruturais, carência de recursos e

¹ Doutor pela Universidad de Burgos (2001) com pós-doutorado na Universidad de Sevilla (CAPES/2007) e pós-doutorado pela Universidad de La Laguna (Fundación Carolina – CAPES/2011). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Vinculada ao grupo de pesquisa Direitos Humanos. Assessora de juiz de direito. E-mail: patriciafigueiredocs@gmail.com.

dificuldades na implementação de programas de desinstitucionalização.

O presente trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte questão: de que forma as políticas públicas de acolhimento institucional no Brasil asseguram, ou deixam de assegurar, a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes previstos no ECA? A investigação pretende analisar se a atuação estatal, por meio de programas e políticas específicas, tem garantido a efetividade da proteção integral, ou se ainda permanecem desafios que perpetuam a vulnerabilidade dessa população.

A hipótese inicialmente levantada é a de que municípios/estados cuja política de acolhimento se organiza predominantemente na modalidade institucional, com baixa cobertura de família acolhedora, equipes técnicas incompletas e governança intersetorial frágil, apresentam menor efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

O objetivo geral consiste em analisar a relação entre políticas públicas de acolhimento institucional e a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) examinar o marco normativo nacional e internacional sobre o direito da criança e adolescente; (ii) identificar políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional; (iii) avaliar, a partir de dados oficiais, os principais desafios na implementação dessas políticas; e (iv) refletir sobre alternativas e boas práticas capazes de fortalecer o direito à convivência familiar e comunitária.

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza qualitativa, adotando uma abordagem jurídico-sociológica. Utilizar-se-á revisão bibliográfica e documental, bem como análise normativa do ECA, da Constituição Federal e de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Serão igualmente examinados relatórios e dados produzidos por órgãos como CNJ, CNMP e IPEA, de modo a oferecer um panorama atualizado da realidade do acolhimento institucional no país.

A fundamentação teórica deste estudo apoia-se na teoria da proteção integral da infância, consagrada pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a prioridade absoluta na tutela de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer forma de discriminação. Esse marco representou uma ruptura em relação ao paradigma dos antigos Códigos de Menores, de 1927 e 1979, que adotavam uma perspectiva tutelar e restritiva. Com a nova ordem constitucional, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, e não meros reflexos dos direitos atribuídos a seus responsáveis (Custódio, 2009; Reis, 2015; Cabral, 2024).

DESENVOLVIMENTO

1. Marco normativo nacional e internacional sobre o direito da criança e adolescente:

Em uma breve retrospectiva histórica sobre a gênese da proteção integral, observa-se que, ao longo do século XX, consolidou-se o direito internacional da criança, impulsionado pela adoção de

diversos documentos internacionais voltados especificamente à sua proteção (Santos, 2023).

No percurso da evolução histórica, destaca-se que, em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 25 assegura a mães e crianças prioridade em “cuidados e assistência especiais”, bem como em “proteção social” (UNICEF, 1948). Esse marco foi ampliado em 1959, quando a mesma Assembleia adotou a Declaração dos Direitos da Criança, reconhecendo, entre outros, os direitos à educação, ao brincar, a um ambiente saudável e a cuidados de saúde (UNICEF, 1990).

Posteriormente, a fim de atribuir caráter vinculante às normas internacionais sobre a infância, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em novembro de 1989, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que se consolidou como o mais importante instrumento jurídico internacional de proteção e promoção dos direitos e conquistas voltados à infância e à adolescência., como afirma Silva (2015).

No Brasil, as primeiras garantias voltadas à infância e à juventude tiveram início em 1927, com a promulgação da Lei de Assistência e Proteção aos Menores, conhecida como Código de Menores, instituída pelo Decreto nº 17.943-A.

No entanto, mesmo com gradual avanço legislativo, o cenário jurídico nacional foi marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou um marco ao reconhecer, de maneira inédita, crianças e adolescentes como

sujeitos de direitos, assegurando-lhes prioridade absoluta (Custódio, 2008). Tal diretriz foi posteriormente consolidada com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

2. Políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional:

Em razão da negligência já sofrida pelos familiares, a fim de evitar maior impacto em seu crescimento, as crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente também deveriam ser beneficiados com a implementação de políticas públicas nas instituições, para melhor garantir seu crescimento e educação e diminuir os impactos do desacolhimento (Silveira e Gorczewski, 2024).

Políticas públicas, como conceitua Schmidt (2019, p. 122), são “respostas do poder público a problemas políticos. [...] de ordem pública ou coletiva”.

Conforme Souza (2006) e Secchi (2010), políticas públicas só se consolidam se forem capazes de diagnosticar a realidade social com a maior e melhor precisão possível – dentro dos limites e possibilidades. A produção de dados é, portanto, uma etapa indispensável à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Vale ressaltar, inclusive, que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a prioridade na prestação de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social à garantia e preservação da proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências, além de outras garantias básicas (Brasil, 1990).

para que seja possível a efetiva realização dos direitos proclamados, as políticas públicas precisam alcançar

um patamar diferenciado das práticas historicamente estabelecidas na tradição brasileira, por isso a importância do princípio, a ênfase nas políticas sociais básicas, pois esta é a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 87, I, que o incorpora como uma de suas linhas de ação. (Custódio, 2008, p. 34)

À luz do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º do ECA, crianças e adolescentes detêm **absoluta prioridade** na formulação, execução e financiamento das políticas públicas. Essa preferência não é meramente retórica: implica **destinação privilegiada de recursos orçamentários** (PPA, LDO e LOA), **precedência no atendimento e primazia de proteção e socorro**, além da definição de **metas e indicadores intersetoriais** em saúde, educação, assistência social, cultura e proteção especial.

Desde a vigência do ECA, a negligência familiar pode ensejar o acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes, em caráter provisório e excepcional. E sobre o destino dado aos acolhidos, indaga Marcílio (1998) “Seria o ato de recolher e de criar um recém-nascido abandonado um ato de caridade, de compaixão, de piedade cristã?”.

Instituído pela Lei nº 8.242/1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) tem, entre suas atribuições, elaborar normas gerais da Política Nacional de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e zelar por sua aplicação, bem como “acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas

públicas e privadas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes” (inciso VII).

Nessa linha, as Orientações Técnicas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009), que estabelecem parâmetros de funcionamento e diretrizes metodológicas para os serviços de acolhimento, determinam que o atendimento a crianças e adolescentes seja estruturado segundo os princípios da excepcionalidade e da provisoriedade do afastamento do convívio familiar; da preservação e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; da garantia de acesso, do respeito à diversidade e da não discriminação; da oferta de atendimento personalizado e individualizado; da liberdade de crença e religião; e do respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

Embora haja preferência legal pelo acolhimento familiar, o acolhimento institucional não deve ser tratado como nocivo ao desenvolvimento de crianças e adolescentes; ao contrário, sua relevância precisa ser reconhecida, evitando-se a produção ou o reforço de autoimagem negativa ou de piedade em razão da medida protetiva (CNAS, 2009).

Segundo Furlan (2020, p. 40), a institucionalização de crianças e adolescentes, ainda que sob a forma de proteção, é marcada pela exclusão social, pois os abrigos evidenciam a pobreza e a desvalorização social presentes na sociedade, repercutindo na vida das famílias.

No campo do acolhimento, a prioridade absoluta orienta a **prevenção de violações, o fortalecimento de vínculos familiares**

e a **prevalência de modalidades familiares** (família acolhedora) sobre a institucional, observadas a **excepcionalidade e provisoriedade** da medida, com **PIA atualizado, revisões periódicas**, e articulação entre SUAS, SUS, educação, sistema de justiça e Conselhos de Direitos. Também supõe **governança federativa** (União–Estados–Municípios) e **controle social** (Conanda, CMDCA), assegurando participação social e monitoramento contínuo para efetivar o **interesse superior da criança**.

3. Dados oficiais sobre a política de acolhimento em família acolhedora como garantia da convivência familiar e comunitária:

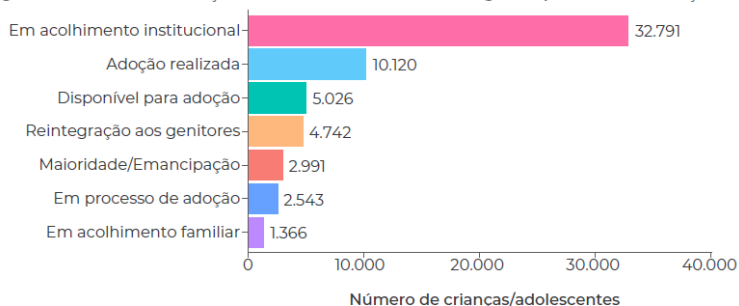
Aprovado em 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária estabeleceu diretrizes para assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Seu propósito central é fortalecer políticas públicas de prevenção de violações de direitos, promover o fortalecimento de vínculos familiares e garantir o desenvolvimento integral na infância e na adolescência.

A primeira edição do Plano previu ações até 2015. Em 2018, o Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária pautou a necessidade de revisão do documento. Em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) iniciaram um amplo processo de atualização, com a participação de instituições da sociedade civil e do Sistema de Garantia de Direitos. O resultado foi acolhido por Conanda e CNAS e encaminhado à consulta pública.

Organizado em três partes, o texto atualizado do Plano Nacional recupera o histórico de avaliação e revisão da proposta, explicita os seis novos eixos que estruturam o PNCFC 2024 — (i) políticas de apoio à família e intervenção precoce em situações de risco; (ii) acesso e qualidade dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes; (iii) serviço de acolhimento em família acolhedora e novas modalidades de acolhimento conjunto; (iv) reintegração familiar; (v) adoção legal, segura e orientada pelo superior interesse da criança e do adolescente; e (vi) adolescentes e jovens egressos de serviços de acolhimento — e apresenta um Plano de Ação com estratégias, prioridades e diretrizes de planejamento para a próxima década, a serem implementadas nas três esferas de governo (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2025).

Através de dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o indicador de crianças e adolescentes adotados corresponde ao acumulado registrado desde **12 de maio de 2015**, data de disponibilização da última versão do **Cadastro Nacional de Adoção (CNA)**. Já o quantitativo de crianças e adolescentes **reintegrados aos genitores** considera os registros a partir de **12 de outubro de 2019**, quando a **Resolução CNJ nº 289/2019** — que disciplina a implantação e o funcionamento do **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA)** — tornou **obrigatório** o uso do novo sistema por todos os Tribunais de Justiça.

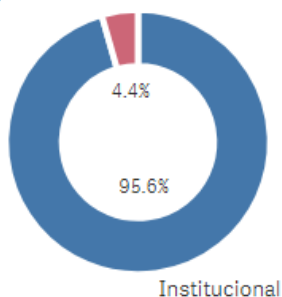
Figura 1: Número de crianças/adolescentes em cada estágio no processo de adoção



No diagnóstico atualizado em 03 de setembro de 2025 pelo Sistema Nacional de Adoção, identificou-se apenas 4,4% do serviço de acolhimento familiar no Brasil, enquanto 95,6% permanece no modelo institucional, conforme imagem abaixo:

Serviço de Acolhimento por tipo

Prog. de Acolhi...



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.

No mesmo sentido, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado no mês de outubro de 2023,

aponta que os **Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora (SAF)** ampliaram sua presença nos últimos 17 anos. Assinado por **Enid Rocha Andrade da Silva**, técnica de planejamento e pesquisa da **Disoc/Ipea**, o trabalho indica que o segmento ainda requer **ações de apoio** para se consolidar. Apesar do avanço da abordagem familiar, o **acolhimento institucional** segue predominante no país, em contraste com a diretriz do **ECA**, que **prioriza programas em família (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2025)**.

Os dados obtidos pelo CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) revelam que a modalidade de acolhimento familiar registrou crescimento expressivo em todos os indicadores — número de serviços, de famílias cadastradas e de acolhidos. Ainda assim, esse avanço não foi suficiente para alterar a configuração da rede, que permanece predominantemente institucional. Não obstante, a expansão dos SAFs e a redução dos SAls geraram resultados na direção preconizada pelo Plano, aproximando a oferta dos parâmetros estabelecidos. O desafio, agora, é **acelerar** esse processo de transformação (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025).

A partir desse marco, deveriam ser implementadas medidas governamentais de aprimoramento do acolhimento institucional, garantindo a observância da teoria da proteção integral e da convivência familiar e comunitária.

4. Alternativas e boas práticas capazes de fortalecer o direito à convivência familiar e comunitária nas instituições acolhedoras:

Os educadores — profissionais que atuam nas instituições de acolhimento — mantêm contato direto e cotidiano com crianças e adolescentes, sendo responsáveis por todos os cuidados necessários, “todavia, são os que recebem menores salários no abrigo” (Furlan, 2020).

A formação continuada e a capacitação dos profissionais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente foi incluída ao Estatuto da Criança e do Adolescente, no inciso III do art. 70-A, através da lei n°. 13.010/2014 como medida de prevenção (Silveira; Gorczewski, 2024).

A autonomia, traz independência e liberdade e é um dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, por proporcionar segurança na tomada de decisões de maneira consciente, e se desenvolve através do diálogo e da escuta, importantes aliados a um ambiente acolhedor (Silveira; Petry, 2023).

Como preparação para o desacolhimento, a oferta de cursos profissionalizantes e rodas de conversa constitui estratégia essencial para prevenir a inserção precária no mercado de trabalho “devido também a fatores relacionados ao modo como se estrutura a sociedade, não desfrutam o status de sujeitos de direito, vivendo à margem da sociedade e compondo os grupos de risco” (Figueiró, 2012, p. 29).

Por fim, quanto à importância da convivência familiar e comunitária como princípio básico da teoria da proteção integral (**art. 19** do ECA - Lei 8.069/1990), destaca-se que a doutrina é divergente

quando se refere à adequação do serviço de acolhimento institucional para um ambiente mais familiar.

Em linha crítica à ideia de que lares de acolhimento devam “tornar-se famílias”, Furlan sustenta que essa expectativa pode gerar um paradoxo para os residentes, pois a noção hegemônica de família ainda remete ao modelo nuclear e a maioria das crianças e adolescentes possui família de origem; assim, o abrigo deve ser espaço de proteção e cuidado, sem ocupar simbolicamente o lugar de “lar” ou “família”, a fim de evitar confusões sobre quem são seus vínculos familiares (Furlan, 2020, p. 49).

Considerando o distanciamento familiar, Souza (2019) argumenta que crianças e adolescentes acolhidos necessitam de cuidados sólidos e seguros por parte dos cuidadores, com a construção de vínculos afetivos como condição para um ambiente adequado ao desenvolvimento saudável. O autor sustenta ainda que a vida afetiva desses sujeitos depende do espaço em que vivem e da qualidade do cuidado recebido, o que impõe aos profissionais o compromisso de assegurar, além das dimensões físicas, cuidados afetivos; o cuidado meramente mecânico, por si só, não garante afeto (Souza, 2019, p. 51).

Embora a modalidade de acolhimento familiar detenha preferência legal, os serviços de acolhimento institucional não devem ser compreendidos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes. Ao contrário, é necessário reconhecer sua relevância, evitando-se, inclusive, a construção ou o reforço de

autoimagem negativa ou de discursos de piedade sobre aqueles atendidos em medidas protetivas (CNAS, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que há necessidade de fortalecer a articulação entre políticas públicas e direitos fundamentais, a fim de transformar o acolhimento institucional de uma prática de segregação em uma medida realmente transitória, voltada à proteção integral e à dignidade de crianças e adolescentes.

Este estudo destaca que independentemente do tempo de permanência em instituição de acolhimento, crianças e adolescentes têm direitos fundamentais que devem ser assegurados em ambiente adequado ao pleno desenvolvimento cognitivo, social e afetivo. À luz do princípio da prioridade absoluta e por se tratar de política social básica, incumbe ao poder público implementar políticas que garantam o cumprimento das normas, com ênfase na **capacitação, acompanhamento/supervisão e formação continuada** dos cuidadores, bem como com o fortalecimento de programas de família acolhedora. É essencial que tanto os responsáveis pela aplicação das leis quanto os executores conheçam o ECA e realizem seus objetivos, de modo a permitir o exercício integral dos direitos de crianças e adolescentes, sob pena de impactos irreversíveis em seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.**

Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial

[da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. acesso em: 03 set 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. **RECOMENDAÇÃO DO CONANDA PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM**

SITUAÇÃO DE RISCOS E DESASTRES CLIMÁTICOS, 2024.

Disponível em:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacoes1>. Acesso em: 03 set. 2025.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas:** serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/c

adernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf Acesso em: 03 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE). **Diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na fiscalização dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes**. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/cije/eventos/Diagnostico-Fiscalizacao_Servicos_de_Acolhimento-CIJE-CNMP.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

CUSTODIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, 30 jan. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 03 set. 2025.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva. **Acolhimento institucional: a maioria e o desligamento**. Jundiaí, Pacto Editorial, 2012.

FURLAN, Vinícius. **Infância institucionalizada: identidade e acolhimento institucional**. Curitiba: Appris, 2020.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. Editora Hucitec: São Paulo. 1998.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária passa por atualização e segue aberto para consulta pública até dia 18 de fevereiro, 2025**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-passa-por-atualizacao-e-segue-aberto-para-consulta-publica-ate-dia-18-de-fevereiro?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 05 set. 2025.

SANTOS, Ana Carolina Cadena. **O papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos na proteção do direito da criança: uma**

análise a partir dos Casos empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil. 2023, 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2023. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/82573>. Acesso em: 03 set. 2025.

SILVA, Paulo Lins e. **Os tratados internacionais de proteção às crianças e aos adolescentes**. Anais do X Congresso Brasileiro de Direito de Família - Famílias nossas de cada dia. Coordenado por Rodrigo da Cunha Pereira.- Belo Horizonte: IBDFAM, 2015. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/232.pdf> . Acesso em 03 set. 2025.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 30 p. (Texto para Discussão, n. 2938). Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2938-port>. Acesso em: 5 set. 2025.

SILVEIRA, Patrícia Figueiredo Cardona; PETRY, Maira Carolina. Diálogo sobre desigualdade de gênero: a importância da inserção desse modelo às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. In. TERRA, Bibiana; DIOTTO, Nariel; GOULARTE, Roana Funke (org.). **Diálogos de gênero perspectivas contemporâneas** [recurso eletrônico] - Cruz Alta: Ilustração, 2023, p. 25-40. E-book. Disponível em: <https://editorailustracao.com.br/estante/> . Acesso em: 04 set. 2025.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 03 set. 2025. doi: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Caroline de. **A experiência do cuidado em um serviço de acolhimento institucional**. Curitiba: CRV, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], v. 8, n. 16, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 03 set. 2025.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 03 set. 2025.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 03 set. 2025.

Processos estruturais e a efetivação dos direitos fundamentais: uma análise à luz da Teoria do Dever de Proteção Estatal (Schutzpflicht)¹

Structural Litigation and the enforcement of fundamental rights: an analysis in light of
the Duty of State Protection Theory (Schutzpflicht)

Eliziane Fardin de Vargas²
Dêrique Soares Crestane³

¹ Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e é resultante das atividades do projeto de pesquisa “‘Teoria da essencialidade’ (Wesentlichkeitstheorie) e discriminação algorítmica: standards protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH – proposta de parâmetros de controle”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 309115/2021-3, Edital Universal 10/2023 – Processo 408715/2023-5 e Edital 14/2023, Projetos em Cooperação com Comprovada Articulação Internacional – Processo 443599/2023-8), bem como do projeto “Aprimoramento dos Programas de Humanização dos serviços de saúde com base nos parâmetros de proteção dos grupos vulneráveis fixados pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS (Edital FAPERGS/MS/CNPq 08/2020, Processo 21/2551-0000108-9). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (ambos financiados pelo FINEP e ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC). Também se insere no âmbito do projeto de cooperação internacional “Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana: recepção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua utilização como parâmetro para o controle jurisdicional de Políticas Públicas pelos Tribunais Constitucionais”, financiado pela Capes (Edital PGC/ 02/2015 – Processo 88881.1375114/2017-1 e Processo 88887.137513/2017-00).

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I e bolsa CAPES no Processo nº 88881.933606/2024-01, Edital PDSE nº 30/2023, com período de doutorado sanduíche na Facultad de Derecho da Universidad de Buenos Aires (Argentina). Mestre (2022) e graduada (2020) em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II e bolsa PROUNI, respectivamente. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta” (UNISC), vinculado ao CNPq. E-mail: elizianefardin@hotmail.com

³ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Dimensões Estruturais das Políticas Públicas, com

INTRODUÇÃO

Com a crescente visibilidade e aplicação que os processos estruturais têm alcançado em âmbito nacional e internacional, o objetivo geral da pesquisa é analisar como essa inovadora tipologia de processo, aliados à institucionalização de mecanismos de monitoramento das etapas de implementação da decisão judicial, podem contribuir para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, sob a perspectiva da Teoria do Dever de Proteção Estatal (*Schutzpflicht*).

Diante desse contexto, tem-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: de que forma os processos estruturais, e sua etapa de monitoramento das decisões estruturais, contribuem para a efetivação dos direitos fundamentais, à luz da Teoria do Dever de Proteção Estatal (*Schutzpflicht*)?

A fim de responder ao problema de pesquisa, o estudo se direciona a perpassar por dois objetivos específicos: primeiro, investigar como a etapa de monitoramento utilizada em processos estruturais contribui para o acompanhar e ajustar a implementação das decisões judiciais voltadas à proteção dos direitos fundamentais;

bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Membro da Rede ICCAL Brasil, vinculada ao Instituto Max Planck de Direito Internacional Público Comparado, com sede em Heidelberg, na Alemanha. Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos" coordenado pela Prof. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: dscrestane@gmail.com.

segundo, analisar a Teoria do Dever de Proteção Estatal (*Schutzpflicht*) como fundamento para a adoção de processos estruturais e seus mecanismos de monitoramento como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais.

Para a persecução dos objetivos propostos, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo das construções teóricas sobre os processos estruturais e os mecanismos de monitoramento, para, a partir disso, analisar sua operacionalização dentro da Teoria do Dever de Proteção Estatal (*Schutzpflicht*) para a efetivação dos direitos fundamentais. Como método de procedimento, utiliza-se a técnica analítica, direcionada a conhecer os elementos do processo estrutural, bem como a sua conexão com o dever de proteção estatal e seu papel frente a garantia dos direitos fundamentais. Opta-se pelo emprego da técnica de pesquisa bibliográfica, considerando que a pesquisa possui cunho elementarmente doutrinário e teórico.

A MANUTENÇÃO DA JURISDIÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: O MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO COMO FATOR DETERMINANTE PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As perguntas que norteiam a construção desse estágio inicial da pesquisa são: o que são os processos estruturais? E por que, nessa tipologia processual, a manutenção da jurisdição e o monitoramento judicial são elementos cruciais para garantir a efetividade da implementação da decisão e a salvaguarda dos direitos fundamentais?

O processo estrutural é a abordagem jurídica utilizada para resolver litígios estruturais que envolvem violações sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais, geralmente perpetrada pela operação disfuncional de uma estrutura institucional burocrática, de natureza pública ou privada, que dá origem à situação violatória. Assim, o objetivo principal desses processos é promover a transformação abrangente, gradual e duradoura dessas estruturas institucionais e sociais que causam ou fomentam a violações de direitos fundamentais (Vitorelli, 2025, p. 74). Os processos estruturais, portanto, enquadram-se como uma espécie do gênero processo coletivo, voltado à transformação institucional progressiva de um estado de coisas que viola direitos fundamentais ("estado A") para uma realidade que respeite os direitos fundamentais ("estado B") (Casimiro, 2024, p. 39).

Para isso, diferentemente do modelo do processo civil tradicional, que se concentra na resolução pontual e de cunho individual de conflitos entre partes específicas, o processo estrutural tem como tônica a resolução prospectiva de demandas envolvendo a coletividade. Ademais, em oposição ao modelo tradicional de resposta judicial, o ponto fulcral do processo estrutural não se restringe a “resolver o ilícito já praticado, mas criar condições para que a violação de direito deixe de ocorrer no futuro. O que se busca, portanto, não é apenas a correção do que passou, mas, sobretudo, uma justa distribuição de bens e serviços para frente” (Mello, 2024, p. 369).

Mirando nesse objetivo, a decisão judicial proferida nos processos estruturais se afasta da lógica de uma prestação da tutela jurisdicional pontual, estática e inalterável, uma vez que, em decorrência da dinamicidade dos litígios estruturais, é improvável que o Poder Judiciário possa antever, em uma única decisão, todos os pontos que necessitam ser reformados e conheça as melhores alternativas para promover a mudança necessária (Sabel; Simon, 2004, p. 1069).

Isso faz com que nesses processos adote-se uma série de decisões flexíveis e ajustáveis, sob uma lógica de tentativa, erro e reformulação, que, ao passo que as decisões vão sendo implementadas, seus resultados práticos são monitorados, permitindo que as medidas previstas na decisão possam ser aprimoradas conforme as necessidades do caso concreto. O monitoramento permite identificar falhas, atrasos ou resistência na implementação da decisão, possibilitando a adoção de providências corretivas e a imposição de medidas coercitivas em casos mais extremos de incumprimento voluntário por parte do demandado (Casimiro, 2024, p. 177).

Nesse sentido, Piovesan e Hernandez (2024, p. 304) salientam que o monitoramento não só auxilia na identificação dos melhores contornos para as ações planejadas na decisão estrutural, assim como alerta para situações de inércia no cumprimento, possibilitando a aplicação de técnicas de execução direcionadas a forçar a implementação das medidas. Nas palavras dos autores:

O monitoramento da implementação da decisão estrutural permite ao tribunal identificar eventuais problemas e eventos imprevistos ou efeitos colaterais na fase de implementação. As técnicas de cumprimento ou de execução são os mecanismos, instrumentos e procedimentos à disposição do tribunal para induzir, impelir e acelerar o cumprimento da decisão em caso de inadimplemento voluntário pelo réu. (Piovesan; Hernandes, 2024, p. 304).

Percebe-se, portanto, que a intervenção do Poder Judiciário não se encerra com a prolação da decisão estrutural, e, em razão disso, faz-se necessária a manutenção do controle jurisdicional sobre o caso, a fim de garantir a implementação das medidas determinadas e a realização de rodadas de reavaliação e adaptação constantes. Em vista disso, uma decisão proferida em um processo estrutural não o encerra, mas sim, inaugura, outra — e talvez a mais prolongada — etapa do processo estrutural: a de monitoramento.

Assim, o monitoramento constante das etapas de implementação das medidas previstas na decisão judicial viabilizam não só a correção de rota em relação aquelas medidas que não tiveram os efeitos inicialmente planejados, mas, igualmente, contribuem para a visão da jurisdição como instrumento de proteção efetiva de direitos fundamentais, evitando que decisões judiciais se tornem meras declarações simbólicas de direitos, sem real impacto transformador na sociedade, atendendo ao mandado de dever de proteção estatal, teoria sobre a qual trata o capítulo que segue.

O PAPEL DO DEVER DE PROTEÇÃO ESTATAL NA CONSOLIDAÇÃO DE MECANISMOS ESTRUTURAIS DE TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Teoria do Dever de Proteção Estatal (*Schutzpflicht*), desenvolvida a partir da experiência constitucional alemã, constitui um dos fundamentos mais relevantes para a compreensão contemporânea da efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo em sua relação com o direito privado. Ao lado da dimensão subjetiva, que assegura aos cidadãos posições defensivas frente ao Estado, consolidou-se a noção de uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais, responsável por projetar uma ordem de valores constitucional sobre todo o ordenamento jurídico (Leal; Maas, 2021).

A partir da decisão *Lüth*, em 1958, o Tribunal Constitucional Federal Alemão, afirmou que os direitos fundamentais não podem ser considerados normas neutras, devendo irradiar seus efeitos sobre todas as esferas do direito, inclusive as relações privadas. Nesse sentido, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados passaram a ser interpretados em conformidade com a ordem de valores da Constituição, representando verdadeiras “normas-pontes” entre o direito civil e o direito constitucional (Fuchs, 2019, 225-226). Essa compreensão superou a visão de eficácia direta ou imediata dos direitos fundamentais entre particulares, firmando-se a noção de eficácia indireta ou mediata, pela qual a Constituição orienta tanto a legislação quanto a jurisprudência.

A descoberta da dimensão objetiva culminou na formulação dos deveres de proteção estatal, cuja expressão paradigmática ocorreu nas decisões do aborto. Na primeira, de 1977, reconheceu-se o dever estatal de proteger a vida do nascituro; na segunda, de

1993, introduziu-se de modo sistemático o princípio da vedação da proteção insuficiente, impondo ao legislador e ao Judiciário a obrigação de adotar medidas adequadas e efetivas à tutela dos direitos fundamentais (Leal; Maas, 2021). O Estado, portanto, deixa de ser mero destinatário negativo das garantias constitucionais e assume a responsabilidade de assegurar que tais direitos não sejam comprometidos nem mesmo nas relações privadas.

Nesse cenário, os direitos fundamentais se manifestam não apenas como proibições de intervenção, mas igualmente como mandamentos positivos de proteção. Isso significa que a atuação estatal não se restringe a evitar excessos, mas também a prevenir omissões que resultem em tutela deficiente. De acordo com Singer (2020, p. 283), a proteção insuficiente deve ser avaliada por critérios próprios, distintos da proporcionalidade aplicada às intervenções estatais, de modo a garantir um patamar mínimo de salvaguarda dos direitos fundamentais sem suprimir a liberdade privada.

A jurisprudência alemã, em casos envolvendo contratos de fiança, pactos antenupciais ou proteção de direitos de personalidade na internet, evidencia que a função protetiva dos direitos fundamentais se torna mais visível em contextos de hipossuficiência estrutural. Nessas situações, a autonomia da vontade não se revela suficiente como instrumento de autoproteção, cabendo ao Estado intervir por meio da legislação ou do controle jurisdicional para reequilibrar as relações privadas (Kern, 2020, p. 283-284). Trata-se de reconhecer que, onde há desigualdade acentuada, a omissão estatal configura violação do dever de proteção.

O desenvolvimento da teoria do dever de proteção estatal, nesse sentido, fornece base normativa para a adoção de processos estruturais e mecanismos de monitoramento como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais. Se o Estado tem o dever de adotar medidas eficazes de proteção, cabe-lhe igualmente instituir formas de acompanhamento contínuo que assegurem a concretização dessa tutela. A lógica dos processos estruturais, com sua vocação para lidar com situações de vulnerabilidade coletiva e para instaurar canais institucionais de supervisão, encontra respaldo direto na exigência de proteção eficaz dos direitos fundamentais.

Portanto, a teoria do dever de proteção estatal permite compreender a necessidade de atuação estatal proativa, tanto legislativa quanto jurisdicional, na garantia dos direitos fundamentais em face de violações advindas de particulares. Ao mesmo tempo, impõe o desenvolvimento de mecanismos institucionais de monitoramento, compatíveis com a ideia de processos estruturais, capazes de assegurar que a efetivação desses direitos não se esgote em medidas pontuais, mas se consolide em práticas estruturais e permanentes

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro objetivo específico deste estudo buscou investigar como os mecanismos de monitoramento utilizados em processos estruturais contribuem para o acompanhamento da implementação das decisões judiciais voltadas à proteção dos direitos

fundamentais. A análise demonstrou que o monitoramento é um processo contínuo que garante a efetividade da decisão judicial e a constante reavaliação e adaptação das medidas judiciais que pretendem a máxima efetivação dos direitos fundamentais.

O segundo objetivo específico visou analisar a teoria do dever de proteção estatal como fundamento para a adoção de processos estruturais e mecanismos de monitoramento como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais. Com base nos estudos da jurisprudência alemã e nos aportes teóricos sobre o dever de proteção estatal (*Schutzpflicht*), pode-se verificar que há uma imposição ao Estado de intervir sempre que haja risco de violação de direitos fundamentais, inclusive em relações privadas marcadas por desequilíbrio de poder. Nesse contexto, os processos estruturais, acompanhados de mecanismos de monitoramento, emergem como instrumentos coerentes com a teoria do dever de proteção estatal, ao institucionalizar a supervisão contínua da implementação de medidas judiciais, assegurando a transformação efetiva de estruturas institucionais ou sociais que ameaçam a concretização dos direitos fundamentais.

Diante disso, pode-se concluir que os processos estruturais, aliados à institucionalização de mecanismos de monitoramento, contribuem decisivamente para a efetivação dos direitos fundamentais, conforme proposto no problema de pesquisa. A teoria do dever de proteção estatal fornece a base normativa para essa atuação, justificando que o Estado não apenas evite violações, mas adote medidas proativas para garantir a proteção dos direitos

fundamentais. Ao integrar a lógica do dever de proteção estatal à operacionalização de decisões judiciais estruturais, cria-se um sistema de tutela que transcende a resolução pontual de conflitos, promovendo mudanças estruturais duradouras e garantindo que os direitos fundamentais sejam efetivamente concretizados na sociedade.

REFERÊNCIAS

CASIMIRO, Matheus. *Processo Estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

FUCHS, Marie-Christine. O efeito irradiante dos direitos fundamentais e a autonomia do direito privado: a “decisão Lütth” e suas consequências. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, [S. l.], v. 16, p. 221–232, 2019. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/459>. Acesso em: 26 jun. 2025.

KERN, Christoph A. Direito Civil e Constituição: um breve panorama alemão. Tradução: Márcio Flávio Mafra Leal. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, [S. l.], v. 19, p. 277-292, 2020. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/599>. Acesso em: 23 ago. 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. As implicações da teoria da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e do dever de proteção estatal (Schutzpflicht) ao Direito Privado: uma leitura a partir de sua conformação pela doutrina e jurisprudência alemãs. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, [S. l.], v. 26, p. 33-60, 2021. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/877>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Os processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: repensando o processo constitucional e

sua intervenção em políticas públicas. *Revista de Processo*, v. 349, p. 365-392, 2024.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*, v. 353, p. 293-322, 2024.

SABEL, Charles F; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 4, p. 1016-1101, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/230172005.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

SINGER, Reinhard. Direitos fundamentais no Direito Privado como proibição de intervenção e mandado de proteção: do significado do princípio da proporcionalidade como critério avaliativo das violações dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, [S.l.], p. 271-289, 2020. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/653>. Acesso em: 26 ago. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural – Teoria e prática*. 6. ed.. São Paulo: JusPodivm, 2025.

A Mediação nos Conflitos Fundiários como mecanismo de Acesso à Justiça

The Mediation in Land Conflicts as a Mechanism for Access to Justice

Fabiana Marion Spengler¹
Paula Meinhardt Aguiar²
Gabriela Prates Gonçalves³

INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil sempre foi permeada por grande complexidade, resultado de uma herança histórica marcada pela concentração de terras, pela ausência de políticas efetivas de distribuição equitativa e pelas desigualdades sociais que se

¹ Professora da graduação e da pós-graduação (mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Brasil, RS). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre (Roma, Itália). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – (Brasil, RS). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – (Brasil, RS). Líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos" certificado pelo CNPq; participante da Rede de pesquisa CUEMYC; Participante da Rede de Pesquisa internacional IBEROJUR, integrante do grupo de pesquisa internacional "Dimensions of Human Rights" (Instituto Jurídico Portucalense – IJP, Portugal). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora. Email: fabiana@unisc.br

² Mestranda com bolsa/taxa Prosuc-Capes, Modalidade I, em Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC/RS). Pós-graduanda em Direito e Negócios Imobiliários (FMP/RS). Graduada em Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC/RS). E-mail: pmaquiara4@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7310-5829>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0024409367786136>

³ Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista CNPq modalidade de Iniciação Científica. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr^a Fabiana Marion Spengler. E-mail: gabrielaprates@mx2.unisc.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4828482472738616>

consolidaram ao longo dos séculos. Desde o período colonial, a ocupação territorial esteve ligada a estruturas que privilegiaram poucos em detrimento da maioria, o que gerou e continua gerando situações de exclusão, vulnerabilidade e conflitos.

Tanto em áreas rurais quanto em centros urbanos, os litígios fundiários permanecem recorrentes, envolvendo proprietários, movimentos sociais, comunidades tradicionais, agricultores familiares, órgãos públicos e empresas privadas. Esses embates, por sua própria natureza, não se resumem a disputas sobre documentos de propriedade, mas alcançam dimensões sociais, econômicas e culturais profundas, que impactam diretamente na vida das pessoas.

Assim, é frequente que as partes recorram ao Poder Judiciário na expectativa de alcançar uma solução para o conflito. Ocorre, contudo, que essa resposta não se apresenta de forma célere, fazendo com que o litígio se arraste por anos, intensificando o embate já existente e fragilizando ainda mais as relações sociais entre os envolvidos. Além disso, quando proferidas, as decisões judiciais raramente solucionam a totalidade do problema, que, em muitos casos, já ultrapassou a mera regularização da propriedade. É nesse ponto que a mediação se mostra como caminho promissor, pois não se limita à imposição de uma sentença, mas possibilita que as partes construam conjuntamente alternativas de solução do impasse, favorecendo a restauração das relações sociais outrora comprometidas.

Dessa forma, o objetivo e problema deste estudo é identificar a importância da autocomposição na resolução dos conflitos

envolvendo conflitos fundiários, bem como compreender se a mediação nessa esfera pode ser considerada um mecanismo da política pública de tratamento adequado dos conflitos. Os métodos empregados são o de procedimento hermenêutico, para a correta interpretação dos textos, e de abordagem dedutivo, visto que se trata de uma análise de dados gerais para dados específicos. E a técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, a partir da pesquisa em recentes discussões doutrinárias e legislação.

DESENVOLVIMENTO

Diante do cenário dos conflitos fundiários, a mediação surge como um instrumento essencial de tratamento adequado dos conflitos, na medida em que busca promover o diálogo entre os envolvidos, reduzir a judicialização e possibilitar a construção de soluções mais justas e eficazes. Trata-se de um método consensual de resolução de controvérsias em que um terceiro imparcial, o mediador, atua como facilitador da comunicação entre as partes, auxiliando-as a encontrar uma saída que contemple os interesses de ambos. Diferentemente da via judicial, em que a decisão é imposta por um juiz, a mediação valoriza a autonomia da vontade e o protagonismo dos sujeitos, incentivando que eles mesmos formulem acordos condizentes com sua realidade:

[...] A mediação desmancha a lide, decompõe-na nos seus conteúdos conflituosos, avizinhando os conflitantes que, portanto, perdem as suas identidades construídas antagonicamente. A mediação pretende

ajudar as partes a desdramatizar seus conflitos, para que se transformem em algo de bom à sua vitalidade interior (Spengler, 2024, p. 35).

A relevância da mediação foi consolidada pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com a edição da Lei n. 13.140/2015, que regulamenta a mediação judicial e extrajudicial como forma legítima de solução de conflitos, e pelo Código de Processo Civil de 2015, que estabeleceu a prioridade da conciliação e da mediação nas fases iniciais do processo:

[...] A Lei, especialmente no que diz respeito ao seu capítulo II, oferece uma hipótese para lidar com tais conflitos, que efetivamente causam congestionamento do Sistema Judiciário no Brasil. A iniciativa é interessante porque, por um longo tempo, todas as propostas legislativas, assim como os projetos a elas vinculados, preocupavam-se em oferecer mecanismos complementares à jurisdição para lidar com litígios individuais referentes à família, a sucessões, à vizinhança, ao consumidor, a danos morais, entre outros. Agora, a Lei de Mediação dispõe sobre conflitos envolvendo os grandes litigantes, que efetivamente congestionam as vias judiciais e poderão lidar com o conflito utilizando práticas compositivas (Spengler, 2024, p. 24).

No âmbito dos conflitos fundiários, essa forma de autocomposição mostra-se particularmente relevante. Muitas vezes, as disputas não se resumem à titularidade formal da terra, mas envolvem o direito à moradia, a preservação de identidades culturais, a sobrevivência econômica de famílias e comunidades inteiras e a necessidade de compatibilizar a propriedade com sua função social.

Observa-se que em 2009 foram dados os primeiros passos em busca de soluções autocompositivas para tratar de conflitos fundiários, pois foi neste ano que o Conselho das Cidades editou a Resolução Recomendada nº 87, 8 de dezembro de 2009, a qual recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Cumpre salientar que no artigo 3º da recomendação do ConCidades, consta a definição de mediação de conflitos fundiários urbanos:

[...] III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos (Brasil, 2009).

Assim, a mediação nesse contexto permite soluções mais abrangentes e sensíveis, que levam em consideração não apenas o direito escrito, mas também os fatores sociais e históricos que permeiam a controvérsia. Além disso, a mediação é capaz de criar um espaço seguro para que os envolvidos dialoguem de forma respeitosa, mesmo quando as relações são marcadas por hostilidade e desconfiança. Sobre a Política Nacional, descreve Viana:

[...] A referida Política Nacional, ainda que dependa de mudanças na correlação de forças para ser efetivada, tem como principais méritos reconhecer a legitimidade das ocupações irregulares; ampliar a interlocução entre os diferentes segmentos da sociedade e dos poderes e órgãos públicos para que sejam consideradas as diferentes perspectivas envolvidas nos conflitos; e relacionar prevenção e mediação, por meio da afirmação das causas estruturais dos conflitos

fundiários e da previsão de incorporação de comissões de mediação pelos órgãos responsáveis pela política urbana (Viana, 2014, p. 69).

Após as primeiras movimentações em prol da mediação fundiária, outras legislações foram criadas como forma de consolidar a implementação desse procedimento. Com isso, merece destaque a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que previu expressamente, em seu art. 21, a resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos, assim como dispõe a seguir:

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem (Brasil, 2017).

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Justiça tem desempenhado papel importante ao incentivar o uso desses

mecanismos antes da adoção de medidas coercitivas, como despejos e reintegrações de posse. Recomendações e grupos de trabalho formados pelo CNJ têm destacado que, antes de decisões judiciais de remoção coletiva, deve-se buscar alternativas dialogadas que assegurem os direitos fundamentais das pessoas e comunidades envolvidas.

A exemplo disso, ressalta-se que no em janeiro de 2025, foi promulgada a Portaria nº 37 da Corregedoria-Geral da Justiça Federal do Conselho da Justiça Federal, a qual propõe, conforme o artigo 1º, caput, instituir a Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, com a finalidade de acompanhar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à regularização fundiária, desenvolvidas pelas Comissões Fundiárias Regionais dos Tribunais Regionais Federais, promovendo a efetiva solução de conflitos e a implementação das normas jurídicas pertinentes (CJF, 2025, p. 01).

A mediação como fora demonstrada, se torna eficaz tanto em áreas urbanas, ao permitir acordos que evitam confrontos e garantem maior segurança jurídica, quanto em áreas rurais, ao contribuir para a resolução de disputas envolvendo assentamentos, comunidades quilombolas e povos indígenas. Embora não elimine por completo as divergências, favorece a redução da violência e incentiva relações sociais mais equilibradas. Nesse sentido, essa forma de mediação configura um método eficaz dentro da política pública de acesso à justiça, pois amplia as possibilidades de solução pacífica dos litígios e aproxima a sociedade dos mecanismos de resolução consensual.

Ainda assim, sua efetiva implementação enfrenta desafios, como a resistência de quem ainda enxerga apenas o Judiciário como via legítima, a desigualdade de forças entre as partes e a carência de mediadores especializados, além da necessidade de políticas públicas permanentes que consolidem sua prática. Apesar dessas dificuldades, a mediação permanece como ferramenta valiosa, capaz de fortalecer a cidadania, promover o respeito aos direitos fundamentais e fomentar uma cultura de diálogo que ultrapassa o conflito imediato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, é possível identificar que, embora os conflitos fundiários sejam um dos litígios mais antigos da convivência humana, ainda se fazem presentes na sociedade contemporânea e, em muitas situações, prolongam-se por anos. Mais do que isso, acabam por se intensificar, gerando desdobramentos em outras esferas da sociedade.

Evidencia-se, portanto, que os conflitos fundiários, por sua complexidade histórica, social e econômica, demandam respostas que ultrapassem a lógica estritamente judicial. Nesse contexto, a mediação, como método autocompositivo, surge como mecanismo promissor de tratamento adequado dos conflitos, uma vez que permite a construção de soluções dialógicas, sensíveis e inclusivas, capazes de contemplar a complexidade das relações fundiárias. Ao valorizar a autonomia das partes e restabelecer o diálogo, a mediação contribui não apenas para a resolução de litígios específicos, mas

também para a restauração das relações sociais e para a promoção da paz social.

Essa compreensão vem passando por contínua evolução e já alcança patamares institucionais. A legislação brasileira, bem como iniciativas promovidas por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, tem buscado consolidar a mediação como política pública, alinhada ao fortalecimento da cidadania e à efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia e a função social da propriedade.

Não obstante os avanços, os desafios ainda são expressivos, visto que além das desigualdades entre as partes envolvidos e carência de mediadores especializados, persistem resistências culturais, o que reforça a necessidade de políticas públicas permanentes, capazes de assegurar a institucionalização da mediação fundiária e de consolidar uma cultura de diálogo e cooperação.

Assim, é possível concluir que a mediação, longe de ser um recurso secundário, deve ser compreendida como um instrumento estratégico de justiça social. Sua efetivação contribui não apenas para a pacificação de conflitos imediatos, mas também para a construção de uma sociedade mais democrática. A consolidação dessa abordagem depende, entretanto, do compromisso conjunto de operadores do direito, órgãos públicos e da sociedade civil na criação de condições que fortaleçam a cultura do diálogo e da cooperação, garantindo que a mediação deixe de ser um recurso complementar e passe a ser reconhecida como eixo estratégico de justiça no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Corregedoria-Geral da Justiça Federal cria a Comissão de Soluções Fundiárias para fortalecer regularização e mediação de conflitos fundiários.**

Disponível

em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/corregedoria-geral-da-justica-federal-cria-a-comissao-de-solucoes-fundiaria-para-fortalecer-regularizacao-e-mediacao-de-conflitos-fundiarios>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 18 ago. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Pequeno dicionário de acesso à justiça. Tomo 2.** M–V. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024.

VIANA, Cíntia P. Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código de Processo Civil - CPC. **O Social em Questão - Ano XVIII - nº 31 - 2014.** Rio de Janeiro: PUC-RIO. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq_31_3_viana.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025.

Colisão de direitos fundamentais entre o direito à vida e à liberdade de crença, consciência, religião e a recusa à transfusão de sangue por pacientes Testemunhas de Jeová

A clash of fundamental rights arises between the right to life and freedom of belief, conscience, and religion, and the refusal of blood transfusions by Jehovah's Witness patients.

Fernandes Dos Santos Francisco¹

INTRODUÇÃO

Não existe solução fácil em se tratando de colisão entre direitos fundamentais, mas existe a possibilidade de sopesar ambos direitos em aparente colisão a fim de encontrarmos a solução mais justa, adequada e proporcional ao caso concreto. Os direitos fundamentais representam um conjunto de prerrogativas constitucionais essenciais para a proteção da dignidade humana e a construção de uma sociedade justa e democrática. Eles estão, em sua maioria, consagrados na Constituição Federal de 1988, e visam garantir a liberdade, a igualdade, a segurança e o bem-estar de todos os cidadãos, como condições imprescindíveis para o pleno desenvolvimento da pessoa humana. A noção de direitos fundamentais remonta à Revolução Francesa e ao iluminismo, que influenciaram as primeiras declarações de direitos humanos, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Desde então, os direitos fundamentais passaram a ser incorporados nas

¹ Acadêmico de graduação da FMP.

constituições de diversos países, sendo reconhecidos como direitos inalienáveis e universais.

No Brasil, a consolidação desses direitos ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, que garantiu, no art. 5º, um catálogo extenso de direitos e garantias, incluindo os direitos à vida, à liberdade religiosa, à igualdade, à segurança e à propriedade. A Constituição brasileira é considerada um marco para o reconhecimento da dignidade humana como fundamento da República, promovendo a liberdade e a autonomia individual dentro de um Estado democrático. Os direitos fundamentais são, em muitos casos, equiparados aos direitos humanos e são direitos corolários, uma vez que ambos buscam garantir a proteção da dignidade da pessoa humana, independentemente de sua origem, religião ou qualquer outra característica pessoal. Essa relação é evidente no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), documentos que influenciaram fortemente a Constituição Brasileira de 1988.

A escolha do tema é justificada por sua relevância em diversos aspectos. Primeiramente, possui uma importância jurídica significativa, uma vez que o equilíbrio entre direitos fundamentais exige uma abordagem cuidadosa para evitar que um direito seja sobreposto de forma absoluta ao outro. Além disso, quando da escolha do tema, não havia decisão pacífica ao tema pelos tribunais e pela Suprema Corte Federal Brasileira, tendo naquele período, impacto social considerável e jurídicas, pois decisões judiciais sobre a recusa de tratamentos médicos baseados em convicções religiosas

afetam não apenas os indivíduos diretamente envolvidos, mas também a sociedade em geral por sua pertinência temática e a transcendência dos motivos determinantes. Nesta pesquisa, mencionar à bioética é importante, pois, contribui com uma análise mais ampla e aprofundada, destacando valores como autonomia, beneficência, não maleficência e justiça o que pode ser adotada com critério no caso concreto. Por fim, a segurança jurídica é um fator crucial, pois a definição de precedentes claros pelo Supremo Tribunal Federal é essencial para orientar a atuação de profissionais da saúde, juristas e outros agentes envolvidos em situações similares.

Ademais, a pesquisa reforça o respeito à diversidade cultural e religiosa, ao mesmo tempo em que aprofunda o debate sobre as limitações e possibilidades no exercício dos direitos fundamentais. A pesquisa adota uma abordagem dedutiva, iniciando pela análise teórica dos direitos fundamentais envolvidos e avançando para o exame de casos concretos julgados pelo STF. A metodologia adotada neste estudo envolve uma abordagem bibliográfica, que compreende a análise de doutrinas, artigos científicos e obras jurídicas relacionadas aos direitos fundamentais, bioética e biodireito. Adicionalmente, foi realizado um estudo documental focado em decisões judiciais, com destaque para os Recursos Extraordinários 979.742 e 121.2272. Além disso, adota-se uma abordagem qualitativa que permite uma reflexão crítica sobre os julgados analisados e suas implicações éticas e sociais, enriquecendo o entendimento das temáticas abordadas.

A metodologia deste estudo inclui uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema. Segue-se com uma análise crítica das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, o que permite avaliar como essas decisões moldam os entendimentos legais visto que as decisões têm efeito erga omnes. Além disso, o estudo realiza uma reflexão interdisciplinar entre bioética, biodireito e autonomia do paciente.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos que abordam distintos aspectos do tema em estudo. O primeiro capítulo, a Introdução, apresenta a contextualização do tema, problematiza a questão central, justifica a escolha do tema, delinea os objetivos, descreve a metodologia adotada para a pesquisa. No segundo capítulo, intitulado "Podem às Testemunhas de Jeová serem obrigadas a aceitar transfusão de sangue?", discutem-se os fundamentos do direito à vida e da liberdade religiosa, explorando como esses direitos podem entrar em conflito. O terceiro capítulo, O "Teste da proporcionalidade", aborda a análise utilizada no direito constitucional e na resolução de conflitos entre direitos fundamentais. Ele serve para avaliar a legitimidade e a necessidade de uma intervenção estatal ou de um ato jurídico que possa restringir algum direito fundamental, buscando equilibrar os interesses em jogo de maneira justa e proporcional.

O Teste da Proporcionalidade é composto por quatro subcritérios essenciais, que são analisados de forma sequencial e interdependente. Esses critérios são: Adequação: Este critério verifica se a medida adotada é adequada para alcançar o objetivo pretendido.

Ou seja, a ação ou medida em questão deve ser eficaz para a realização da finalidade desejada. Se a medida não contribui de maneira razoável para o resultado desejado, ela é considerada inadequada e, portanto, inconstitucional. Necessidade: A necessidade exige que a medida adotada seja a menos gravosa entre as alternativas possíveis para alcançar o mesmo objetivo. Caso existam meios menos invasivos ou que causem menos restrição aos direitos fundamentais, a medida mais gravosa deve ser descartada. Isso implica que o Estado deve buscar alternativas que impactem o mínimo possível a liberdade ou direito do indivíduo.

Proporcionalidade em Sentido Estrito (ou Proporcionalidade em Sentido Subjetivo): Esse critério analisa a relação entre os meios utilizados e os fins alcançados, considerando a gravidade da restrição ao direito em relação à importância do objetivo perseguido. Em outras palavras, o benefício obtido com a medida deve ser proporcional ao sacrifício imposto ao direito fundamental. Este é o critério mais delicado, pois busca encontrar um equilíbrio justo, onde a perda de um direito seja compatível com o bem maior que se busca alcançar. Eficácia ou Proporcionalidade: Embora esse último critério seja similar ao primeiro, ele reflete uma análise de mais profundidade, verificando se a medida se justifica diante da necessidade de proteção de um bem maior. Ou seja, o critério é mais voltado a avaliar se a restrição ao direito fundamental é realmente justificável, considerando a efetividade do bem maior em questão.

O Teste da Proporcionalidade é, portanto, uma metodologia robusta para a resolução de conflitos entre direitos fundamentais,

baseada em uma análise cuidadosa dos fatos e das implicações jurídicas e sociais envolvidas. Ele visa garantir que as restrições aos direitos sejam sempre as mais adequadas, necessárias e equilibradas possíveis, respeitando o princípio da dignidade humana e a proteção dos direitos fundamentais e explora, os limites e as possibilidades jurídicas no conflito entre direitos fundamentais, analisa os precedentes mais relevantes da Suprema Corte Federal Brasileira.

LIBERDADE RELIGIOSA, LIBERDADE DE CRENÇA, LIBERDADE DE AUTODETERMINAÇÃO E PROTEÇÃO À VIDA

Os direitos fundamentais representam as prerrogativas essenciais que garantem a dignidade da pessoa humana, sendo reconhecidos e protegidos pelo ordenamento jurídico de maneira especial, sobretudo pelo texto constitucional. No ordenamento jurídico brasileiro, esses direitos estão consagrados, principalmente, no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, entre outros. A colisão de direitos fundamentais surge quando dois ou mais desses direitos entram em conflito, demandando uma análise profunda e cuidadosa para que se busque a solução mais equilibrada e justa. Um dos maiores desafios no campo dos direitos fundamentais é a conciliação entre o direito à vida e a liberdade religiosa, em casos como a recusa de tratamentos médicos por pacientes que professam a fé das Testemunhas de Jeová, que se abstêm da transfusão de sangue com base em suas crenças religiosas. A dúvida que se impõe, neste contexto, é: até que ponto o

direito à vida pode ser relativizado diante da liberdade religiosa, crença e da autodeterminação do indivíduo sobre seu próprio corpo?

O direito à vida, como expressamente consignado no artigo 5º, caput, da Constituição Federal, é um dos pilares mais importantes do ordenamento jurídico, sendo considerado um direito absoluto e de status superior, pois garante a existência física e, em termos mais amplos, a dignidade da pessoa humana. A inviolabilidade da vida humana não se restringe à mera sobrevivência biológica, mas também à preservação da qualidade de vida e ao pleno exercício dos direitos fundamentais. Neste sentido, o direito à vida, além de ser reconhecido como direito fundamental, está intimamente ligado ao conceito de dignidade da pessoa humana, que, como preceitua a Constituição Federal, deve ser promovida e protegida pelo Estado e pela sociedade. Assim, o direito à vida não pode ser tratado como um direito relativizável, salvo em circunstâncias excepcionais e de extrema necessidade, sempre com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Barroso, 2018).

Por outro lado, a liberdade religiosa, garantida também no artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal, é uma das liberdades fundamentais mais importantes em uma sociedade democrática. Esse direito assegura ao indivíduo a plena liberdade para professar, praticar e divulgar sua religião, sem qualquer interferência do Estado. A liberdade religiosa reflete a autonomia do ser humano em decidir sobre suas próprias crenças, valores e a forma como vive sua espiritualidade, sendo um direito essencial para a preservação da dignidade humana. Contudo, a liberdade religiosa, por ser um direito

fundamental, não é absoluta e pode ser limitada em situações onde a sua prática afete outros direitos fundamentais ou o interesse coletivo, como nos casos em que a recusa de tratamentos médicos comprometa a vida e a saúde do indivíduo ou de terceiros (Alexy, 2008).

É neste ponto que surge a colisão entre dois direitos fundamentais de grande importância: o direito à vida e a liberdade religiosa. A questão central se refere à possibilidade de relativizar ou não o direito à vida em nome da liberdade religiosa. A recusa de tratamentos médicos, como a transfusão de sangue, por parte de membros da religião Testemunhas de Jeová, coloca esse dilema em evidência. Ao mesmo tempo em que o direito à vida exige a intervenção do Estado para garantir a preservação da integridade física do indivíduo, a liberdade religiosa assegura o direito de cada pessoa de fazer escolhas pessoais, inclusive em relação ao próprio corpo, com base nas suas crenças. Nesse cenário, a questão é: até que ponto pode o direito à vida ser relativizado, de modo a respeitar a liberdade religiosa do indivíduo que opta por não receber um tratamento que entenda ser incompatível com sua fé? (Silva, 2016).

A análise dessa colisão entre direitos fundamentais exige um critério de ponderação, que deve ser realizado de forma cuidadosa, levando em consideração a relevância e a natureza de cada direito em jogo. A dogmática jurídica nos oferece a ferramenta da proporcionalidade, que busca equilibrar os bens jurídicos em conflito, levando em conta a intensidade da interferência no direito afetado, a necessidade da intervenção e o impacto que essa intervenção terá

sobre os envolvidos. O princípio da proporcionalidade, como exposto por Robert Alexy (2008), exige que se observe a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito da solução adotada, a fim de garantir que a interferência no direito à vida seja minimizada ao máximo, sem desconsiderar a relevância da liberdade religiosa do indivíduo.

Em particular, no caso das Testemunhas de Jeová, a recusa à transfusão de sangue é uma expressão da liberdade religiosa e da autodeterminação do corpo, que são protegidas pela Constituição. Contudo, quando essa recusa coloca em risco a vida do indivíduo, surge a questão: até que ponto a liberdade religiosa pode prevalecer sobre o direito à vida? O que se deve ponderar, neste caso, é que a vida, como direito fundamental, constitui um bem jurídico primário e de maior relevância, mas que a liberdade de crença também ocupa um papel importante na definição da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, cabe ao judiciário, ao aplicar o princípio da proporcionalidade, buscar uma solução que respeite, ao máximo, os dois direitos fundamentais, garantindo a vida sem desconsiderar a importância da liberdade religiosa (Barroso, 2018).

A complexidade desse cenário se intensifica quando consideramos a situação de menores e incapazes. Nesses casos, o Estado, ao assegurar a proteção à vida, pode intervir de forma mais incisiva, pois a autonomia do paciente, limitada pela incapacidade, não pode ser utilizada como justificativa para pôr em risco sua saúde ou sua vida. O Estado tem a responsabilidade de garantir que os direitos fundamentais dos incapazes sejam resguardados, mesmo

que isso implique uma intervenção nos direitos dos pais ou responsáveis, especialmente quando se trata de decisões que envolvem o risco de vida. A autonomia dos pais em decidir sobre o tratamento médico dos filhos não pode ser exercida de maneira absoluta, principalmente quando está em jogo a preservação da vida da criança ou do adolescente (Silva, 2016).

Em síntese, a questão que se coloca é a seguinte: o direito à vida pode ser relativizado frente à liberdade de crença, religião e autodeterminação? A ponderação entre esses direitos deve ser feita de maneira cuidadosa, com base nos princípios da proporcionalidade, adequação e necessidade. Ao final, a proteção da vida deve prevalecer, sem desconsiderar a liberdade religiosa e a autodeterminação do indivíduo, mas sempre com vistas a garantir a dignidade humana e a preservação da vida como valor fundamental (Alexy, 2008).

AS TESTEMUNHAS DE JEOVÁ PODEM SER OBRIGADAS A ACEITAREM TRANSFUSÃO DE SANGUE?

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a recusa de pacientes Testemunhas de Jeová à transfusão de sangue, enfrenta a colisão entre direitos fundamentais: a liberdade religiosa (artigo 5º, VI, da Constituição) e o direito à vida (artigo 5º, VII, da Constituição). A jurisprudência do STF tem sido moldada por uma abordagem cuidadosa, levando em consideração não apenas os direitos envolvidos, mas também as consequências sociais, jurídicas e médicas das decisões.

Em 25 de setembro de 2024, o STF proferiu decisões relevantes sobre o tema nos Recursos Extraordinários 979.742 e 121.2272, ambos envolvendo a recusa de transfusões de sangue por Testemunhas de Jeová. A questão principal era se o Estado poderia intervir e obrigar a transfusão, ou se a liberdade religiosa do paciente prevaleceria. Os votos dos ministros foram significativos para definir como o direito à vida e a liberdade religiosa são interpretados e equilibrados no Brasil.

O Ministro Gilmar Mendes, ao votar, destacou a importância do direito à liberdade religiosa, mas também reconheceu a necessidade de intervenção do Estado quando o risco à vida é iminente. Mendes afirmou que a recusa à transfusão de sangue, em situações em que a vida está em risco, não pode ser protegida pelo direito à liberdade religiosa quando se trata de um risco concreto de morte. Ele apontou que a autonomia do indivíduo é um direito fundamental, mas que esse direito não é absoluto, especialmente quando afeta a vida de uma pessoa.

Incidência social, jurídica e médica: Socialmente, a decisão de Gilmar Mendes evidencia a necessidade de uma reflexão profunda sobre os direitos dos indivíduos em uma sociedade plural, onde diferentes crenças podem colidir com a responsabilidade do Estado em proteger a vida. Juridicamente, o voto fortalece a noção de que a liberdade religiosa não pode ser absoluta quando entra em colisão com outros direitos fundamentais, como o direito à vida. Medicamente, o voto implica que, em situações de risco iminente à

vida, a intervenção do Estado para garantir a saúde da pessoa é legítima, apesar de sua liberdade religiosa.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, abordou o tema sob a ótica da autonomia do paciente, enfatizando que a liberdade de escolha sobre tratamentos médicos, inclusive a recusa à transfusão de sangue, é uma expressão legítima do princípio da dignidade humana. No entanto, Barroso também reconheceu que essa autonomia é limitada quando a vida da pessoa está em risco imediato. Ele propôs que, em casos envolvendo adultos capazes, a recusa de transfusões deve ser respeitada, desde que seja livre, consciente e informada. No mais, determinou que, o Estado Brasileiro deve assegurar alternativas terapêuticas disponíveis no SUS, desde que economicamente viáveis e que a autonomia da individual prevalece para pacientes adultos e capazes. Também, que em situações que envolvam crianças ou adolescentes, o melhor interesse da criança e adolescente deve prevalecer. Diante da exposição do texto supra, suscita a seguinte pergunta: É o direito fundamental a vida superior aos direitos fundamental a religião, crença e autodeterminação?

O direito à vida, consagrado no artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo amplamente reconhecido como o alicerce sobre o qual se estruturam os demais direitos fundamentais. Essa proteção reflete sua essencialidade para a garantia da dignidade humana. Todavia, o caráter primordial do direito à vida não o torna absoluto. A prática jurídica e os debates

doutrinários evidenciam que, em determinadas circunstâncias, ele pode colidir com outros direitos fundamentais igualmente protegidos, como a liberdade de crença e religião.

A teoria da ponderação de Robert Alexy, amplamente adotada pela doutrina e jurisprudência brasileira, orienta que, em casos de colisão entre direitos fundamentais, a solução deve ser pautada nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, considerando o caso concreto e os valores constitucionais subjacentes.

Um exemplo emblemático dessa colisão ocorre no contexto das Testemunhas de Jeová, quando o direito à vida, representado pelo interesse estatal em preservar a integridade física, entra em confronto com a liberdade religiosa, que assegura ao indivíduo o direito de recusar tratamentos médicos que violem suas convicções religiosas.

A solução desses conflitos demanda uma análise criteriosa, que integre os princípios constitucionais, além de respeitar a dignidade da pessoa humana como valor central. Autores como Sarlet (2012) e Canotilho (2003) ressaltam que a autonomia do indivíduo deve ser privilegiada sempre que possível, sem desconsiderar o papel do Estado em proteger vidas. No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem afirmado que o direito à vida deve ser interpretado em harmonia com a autonomia individual, especialmente quando há consentimento livre e informado.

Contudo, A liberdade de crença e religião é garantida pelo artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal, assegurando a todos os

cidadãos o direito de professarem livremente sua fé e de se absterem de práticas contrárias às suas convicções religiosas. Essa proteção encontra respaldo também no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 18) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 12), ambos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro após ser pautado e votado por meio do instrumento da reserva de plenário no Congresso Nacional.

Entretanto, a liberdade religiosa não é irrestrita. Ela deve ser exercida em conformidade com os limites impostos pela ordem pública, pela moralidade e pelos direitos de terceiros. No caso das Testemunhas de Jeová, a recusa à transfusão de sangue, embora legítima, exige o cumprimento de requisitos legais, como a manifestação expressa e informada do paciente.

Às decisões do STF reforçam a interpretação de que a liberdade religiosa não pode ser suprimida pela primazia absoluta do direito à vida, especialmente quando a manifestação do indivíduo é livre e consciente. Alexy (2011) argumenta que restrições à liberdade religiosa só se justificam diante de um interesse público substancialmente relevante. Sarlet (2012) complementa, destacando que a intervenção estatal deve ser mínima, preservando a autodeterminação dos indivíduos.

O Direito à autodeterminação e autonomia do paciente. A autonomia do paciente é um princípio bioético fundamental, resguardado pelo Código de Ética Médica e pelo artigo 15 do Código Civil Brasileiro, que preceitua: "Ninguém pode ser constrangido a

submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou intervenção cirúrgica."

Esse princípio confere ao paciente o direito de decidir livremente sobre os tratamentos médicos a que deseja se submeter, desde que sua decisão seja precedida de consentimento informado, ou seja, baseada em informações claras e suficientes sobre os riscos e benefícios envolvidos. Os elementos indispensáveis do consentimento informado incluem: 1. Informação adequada: Esclarecimento detalhado sobre riscos, benefícios e alternativas. 2. Capacidade de decisão: Compreensão clara das informações e aptidão para decidir. 3. Consentimento livre: Ausência de coação ou influência indevida. O Estado, embora responsável pela proteção da vida, deve respeitar as escolhas individuais do paciente, intervindo apenas quando este se encontre em condição de incapacidade legal, como no caso de menores de idade ou pessoas inconscientes.

No julgamento do Recurso Extraordinário 121.2272 e 979.742, o STF reafirmou que a vontade do paciente Testemunha de Jeová, manifestada de forma consciente e livre, deve ser respeitada, mesmo diante do risco de morte.

Autores como Beauchamp e Childress (2001) destacam a autonomia como um dos pilares da bioética, enquanto Dworkin (1994) argumenta que a liberdade individual deve ser preservada, ainda que a decisão contrarie expectativas sociais ou interesses públicos.

Neste capítulo, foi examinada a interação e o conflito entre o direito à vida, a liberdade religiosa e a autonomia do paciente, com foco nas recusas de transfusão de sangue. Conclui-se que a

resolução dessas tensões exige uma ponderação criteriosa, pautada nos princípios constitucionais, na bioética e na proteção da dignidade humana, privilegiando a autonomia sempre que possível, sem negligenciar os valores fundamentais do ordenamento jurídico.

Contudo, a bioética, como campo interdisciplinar, teve seu marco inicial na década de 1970, com as contribuições de autores como Van Rensselaer Potter, que buscava integrar valores éticos às questões biológicas e médicas. Atualmente, a bioética é entendida como a área que examina os dilemas éticos resultantes do progresso da medicina e das biotecnologias, fornecendo diretrizes que conciliem a ciência com os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana.

Os princípios fundamentais da bioética, formulados por Beauchamp e Childress, são: 1. Autonomia: Respeito à capacidade do indivíduo de tomar decisões informadas sobre sua própria vida e saúde. 2. Beneficência: Ação em prol do bem-estar do paciente. 3. Não Maleficência: Evitar causar danos desnecessários ou injustificados ao paciente. 4. Justiça: Garantia de igualdade no acesso a recursos e tratamentos médicos. No contexto da recusa de transfusões de sangue por Testemunhas de Jeová, o princípio da autonomia adquire destaque, pois fundamenta o direito do paciente de rejeitar procedimentos médicos que contrariem suas convicções, mesmo diante de possíveis riscos à vida. O biodireito é um ramo do direito que se dedica à regulamentação de questões éticas e jurídicas decorrentes dos avanços nas áreas de biomedicina, biotecnologia e saúde. Seu objetivo principal é estabelecer limites que promovam o equilíbrio entre inovação científica, autonomia individual e proteção à

dignidade humana. Os princípios do biodireito incluem a dignidade da pessoa humana, que é o pilar central que orienta todas as decisões jurídicas nesse campo; a autonomia do paciente, que garante o direito de decidir sobre o próprio corpo; e a responsabilidade médica, que estabelece o dever dos profissionais de saúde de respeitar as escolhas do paciente, desde que devidamente informadas.

No caso da recusa de transfusões de sangue, o biodireito reconhece a importância de respeitar a autonomia do paciente, desde que a decisão seja embasada em consentimento livre e esclarecido, ainda que isso implique desafios para a preservação da vida. Um exemplo prático é quando o paciente recusa uma transfusão de sangue de forma consciente e informada, e o biodireito orienta que sua decisão deve prevalecer, a menos que fatores legais específicos justifiquem a intervenção do Estado. Nestes casos, às decisões do Supremo Tribunal Federal têm sido reiterado que, a recusa de transfusão de sanguínea por motivos religiosos é válida, desde que baseada em consentimento informado e consciente. Nos casos envolvendo menores de idade, o direito à vida e à saúde prevalece sobre a liberdade religiosa dos pais. Em jurisprudência relevante, no RE 121.2272 e 979.742, o STF enfatizou que a autonomia individual deve ser respeitada, desde que cumpridos os requisitos legais para o consentimento informado em se tratando de adultos e capazes.

Em sua jurisprudência e abordagem, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem agido como leal guardião da Constituição e tem desempenhado papel crucial na resolução de conflitos envolvendo direitos fundamentais, especialmente aqueles que colocam em

confronto o direito à vida e a liberdade de crença, consciência e religião.

O STF enfrentou um importante debate sobre a colisão entre liberdade religiosa e o direito à saúde e vida ao julgar dois Recursos Extraordinários em 25 de setembro de 2024, que abordavam a recusa de transfusões de sangue por pacientes Testemunhas de Jeová: o RE 979742 e o RE 1212272. A decisão trouxe importantes precedentes em relação à autonomia individual, liberdade de crença e intervenção estatal.

Recurso Extraordinário 979742

Contexto: Uma paciente de Alagoas, Testemunha de Jeová, recusava a realização de transfusões de sangue, exigidas pela equipe médica como condição para a realização de uma cirurgia cardíaca em um hospital filantrópico vinculado ao SUS. O hospital exigiu a assinatura de um termo permitindo transfusões, mas a paciente se recusou. O caso chegou ao STF após as instâncias inferiores negarem seu pedido. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Voto do Relator: Barroso destacou que o direito à liberdade religiosa e à autonomia individual são princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal. Ele defendeu que o Estado deve respeitar as escolhas pessoais de indivíduos plenamente capazes e que a recusa de transfusões deve ser aceita, desde que seja livre, consciente e informada.

Pontos principais de seu voto: O Estado deve assegurar alternativas terapêuticas disponíveis no SUS, desde que economicamente viáveis. A autonomia da vontade prevalece para pacientes adultos e capazes. Em situações que envolvam crianças ou adolescentes, o melhor interesse da criança deve prevalecer.

Recurso Extraordinário 1212272

Contexto: O caso envolveu um paciente do Amazonas que, sendo Testemunha de Jeová, buscava a realização de uma cirurgia ortopédica sem transfusão de sangue em hospital público. As instâncias inferiores decidiram a seu favor, determinando que o Estado garantisse a realização do procedimento de forma compatível com suas crenças. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Relator: Mendes acompanhou o entendimento de Barroso, enfatizando que o princípio da dignidade humana e a autonomia individual conferem aos pacientes o direito de rejeitar determinados tratamentos médicos. Ele sublinhou que a recusa de transfusões é válida se manifestada por meio de diretivas antecipadas de vontade ou de forma clara por pacientes adultos e conscientes.

Pontos principais de seu voto: A recusa de tratamentos médicos, incluindo transfusões, é válida e vinculante se expressa de maneira inequívoca. No caso de menores de idade, a intervenção estatal pode ser necessária para proteger a vida e a saúde. Votos dos demais Ministros. Ministro Alexandre de Moraes: Acompanhou os relatores, ressaltando que o respeito à liberdade religiosa não

configura submissão do Estado a dogmas religiosos. Para ele, a autonomia individual é um valor constitucional que não fere a laicidade estatal. Ministro André Mendonça: Apoiou os votos dos relatores, destacando que os profissionais de saúde não devem ser obrigados a notificar órgãos policiais ou corregedorias em caso de recusa de transfusões. Ele reforçou a importância de proteger a escolha consciente dos pacientes. Ministro Cristiano Zanin: Sublinhou que, em relação a crianças e adolescentes, o direito à saúde e à vida é prioritário. Nesse contexto, a intervenção estatal para impor transfusões pode ser legítima, prevalecendo sobre a vontade dos pais.

Ministra Carmen Lúcia: Acompanhou integralmente os relatores, enfatizando que o Estado deve garantir tratamentos alternativos, desde que disponíveis, sem custos desproporcionais. Ministro Edson Fachin: Reiterou a necessidade de respeitar a autonomia individual, especialmente em casos que envolvam adultos capazes e plenamente conscientes de suas decisões. Ministro Kássio Nunes Marques: Enfatizou que a liberdade religiosa é um pilar essencial da Constituição e que as escolhas pessoais dos indivíduos devem ser respeitadas dentro dos limites constitucionais. Ministro Luiz Fux: Destacou que a liberdade de crença é inviolável, mas deve ser ponderada com outros direitos fundamentais, como o direito à vida, em casos envolvendo menores de idade. Ministro Flávio Dino: Acompanhou os votos anteriores, reforçando que a decisão judicial deve priorizar a autonomia em adultos e a proteção de menores em situações de vulnerabilidade. Ministro Ausente: Dias Toffoli antecipou

seu voto na mesma linha do relator pois não participou do julgamento presencial.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade que: Pacientes adultos e capazes têm o direito de recusar transfusões de sangue com base em suas crenças religiosas, desde que a decisão seja livre, consciente e informada. O Estado deve oferecer tratamentos alternativos, desde que economicamente viáveis. Em casos que envolvam menores de idade, o melhor interesse da criança deve prevalecer, permitindo a intervenção estatal para assegurar tratamentos indispensáveis à vida. Essa decisão fortalece a proteção à liberdade religiosa e à autonomia individual, ao mesmo tempo em que equilibra esses direitos com a obrigação do Estado de proteger vidas vulneráveis.

A abordagem do STF em casos de colisão de direitos é amplamente fundamentada no princípio da proporcionalidade, que envolve: 1. Identificação do conflito: Determinar quais direitos estão em colisão. 2. Análise de proporcionalidade pressupõe: Aplicação dos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. 3. Decisão fundamentada: Justificação da escolha feita, assegurando a proteção mais ampla possível dos direitos em conflito. Por exemplo, no julgamento de casos de Testemunhas de Jeová, o STF analisa se a recusa do paciente por transfusão de sangue constitui uma escolha legítima e se há alternativas menos gravosas para preservar a vida.

Caso paradigmático: O Recurso Extraordinário 631.240 é um marco na jurisprudência brasileira sobre o tema. Nesse caso, o STF

enfrentou a questão da recusa de transfusão de sangue por pacientes Testemunhas de Jeová e estabeleceu precedentes fundamentais. Os Fatos do Caso: O paciente, membro da religião Testemunhas de Jeová, recusou transfusão de sangue, mesmo sabendo dos riscos à sua vida. A equipe médica, diante da recusa, buscou alternativas, mas o paciente veio a óbito. A família processou os médicos, alegando omissão de socorro. O STF decidiu que: 1. A autonomia do paciente é um direito fundamental que deve ser respeitado, desde que baseada em consentimento livre e informado. 2. A responsabilidade médica é mitigada quando o profissional respeita as decisões do paciente e segue o protocolo ético. 3. A imposição de tratamento contra a vontade do paciente violaria sua liberdade de crença e consciência. A decisão reforça o princípio da autonomia individual, oferece orientação clara sobre a responsabilidade médica em casos de recusa de tratamentos e proporciona maior proteção à liberdade religiosa no contexto médico.

Outros casos relevantes na jurisprudência da Suprema Corte Federal Brasileira: HC 268.459/SP (Pacientes Menores de Idade). Nesse caso, o STF enfrentou a questão da recusa de transfusão de sangue para menores de idade. A decisão destacou que o direito à vida de menores prevalece sobre a autonomia parental e que o Estado tem o dever de agir em proteção ao menor, mesmo que isso contrarie as crenças religiosas dos pais. ADPF 54 (Aborto de Fetus Anencéfalos), embora não diretamente relacionado às Testemunhas de Jeová, mas a decisão da ADPF 54 é relevante porque utilizou o princípio da dignidade humana para relativizar o direito à vida em

favor da autonomia da gestante. Esse precedente fortaleceu a argumentação de que a autonomia individual pode prevalecer em situações de colisão de direitos fundamentais. **No** RE 898.060/RS (Consentimento Informado), o STF reforçou a importância do consentimento informado como base para qualquer intervenção médica. A decisão destacou que: a autonomia do paciente é inviolável, desde que a escolha seja livre e esclarecida; e o consentimento informado deve ser documentado para evitar disputas legais futuras.

Doravante, qual tem sido o posicionamento da Suprema Corte Federal? A liberdade religiosa é um direito amplamente protegido pelo STF, desde que não cause danos a terceiros e não viole princípios basilares da Constituição, como a dignidade humana e a proteção à vida. Luís Roberto Barroso Ministro do STF argumenta que a liberdade religiosa é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, mas não deve ser usada como escudo para práticas que coloquem em risco direitos alheios ou o interesse público. Nos casos de Testemunhas de Jeová, o STF busca equilibrar a proteção à liberdade religiosa com o dever do Estado de garantir o direito à vida, respeitando as escolhas dos indivíduos quando estas são conscientes e informadas.

Ao analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifiquei, que os avanços incluem o reforço da autonomia individual como pilar do ordenamento jurídico brasileiro, maior clareza sobre a responsabilidade médica em casos de recusa de tratamento e valorização da dignidade humana como critério para decisões

judiciais. Já os desafios envolvem a aplicação do consentimento informado em situações emergenciais ou com pacientes vulneráveis, o equilíbrio entre proteção à vida e respeito às convicções religiosas em casos de menores de idade, e a falta de uniformidade em decisões de tribunais inferiores. Como sugestões, propõe-se a criação de protocolos nacionais específicos para lidar com casos de recusa de tratamentos por motivos religiosos e maior capacitação de médicos e juristas sobre bioética e biodireito.

O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado papel crucial na resolução de conflitos envolvendo o direito à vida e a liberdade de crença, proporcionando avanços importantes no reconhecimento da autonomia individual e da liberdade religiosa. Contudo, desafios permanecem, exigindo reflexões contínuas sobre os limites da atuação do Estado e o respeito às escolhas individuais.

No final da dissertação dos capítulos, será abordada uma síntese das conclusões do trabalho e propostas para aprimorar a harmonização entre bioética, biodireito, jurisprudência e o teste da proporcionalidade.

O TESTE DA PROPORCIONALIDADE NA COLISÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS A VIDA E A LIBERDADE RELIGIOSA

A colisão entre o direito à vida e a liberdade religiosa, como no caso da recusa de transfusão de sangue por parte de pacientes Testemunhas de Jeová, exige uma análise jurídica detalhada e criteriosa, especialmente à luz do princípio da proporcionalidade, que se constitui como ferramenta essencial para a resolução de conflitos

entre direitos fundamentais. A proporcionalidade é um princípio constitucional que visa equilibrar direitos em colisão, ponderando as circunstâncias específicas do caso, de modo a encontrar a solução mais justa e equilibrada.

Gavião Filho (2011) defende que o princípio da proporcionalidade é uma ferramenta essencial para resolver colisões entre direitos fundamentais é a aplicação do teste da proporcionalidade permite que o juiz determine se uma restrição a um direito fundamental é justificada diante da necessidade de proteger outro direito fundamental. Ele enfatiza que a proporcionalidade exige uma análise das circunstâncias, de modo a garantir que a medida adotada seja adequada, necessária e não excessiva. Ele enfatiza ainda que, o teste não deve ser aplicado de forma mecânica, mas sim com sensibilidade aos contextos e às complexidades das situações concretas. Defende também a Interpretação seja feita de forma Flexível e Contextual: Gavião Filho (2011) argumenta que, apesar de a aplicação do teste da proporcionalidade parecer ser uma técnica jurídica objetiva, ele exige interpretação flexível. O contexto social, político e cultural deve ser levado em consideração ao se analisar a colisão entre direitos. A ideia é que a ponderação entre direitos deve ser feita com uma visão crítica e realista dos cenários em que os direitos são exercidos.

O conceito de proporcionalidade é amplamente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e é essencial para a resolução de controvérsias constitucionais, especialmente em situações de colisão de direitos fundamentais. Segundo Robert Alexy (2008), o teste da

proporcionalidade é composto por três subprincípios: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Esses critérios devem ser aplicados de forma cumulativa e interdependente, com o objetivo de avaliar se a restrição de um direito fundamental é justificada pelo interesse em proteger outro direito ou bem jurídico relevante. Ainda, segundo Anízio Gavião Filho (2011), Ele reconhece que, em determinadas situações, dois ou mais direitos fundamentais podem entrar em colisão, e o papel do teste da proporcionalidade é determinar qual direito deve prevalecer, levando em consideração os valores e as justificativas de cada direito envolvido. Também faz uma crítica necessária quanto ao uso excessivo da Proporcionalidade: Embora Gavião Filho seja defensor da aplicação do teste da proporcionalidade, ele também alerta para o risco de seu uso excessivo ou indiscriminado. Ele critica o fato de que, em alguns casos, a aplicação do teste da proporcionalidade pode resultar em uma "judicialização excessiva" de temas que poderiam ser resolvidos por outros meios, como a legislação ou a mediação entre os próprios indivíduos. Essas ponderações refletem o compromisso de Gavião Filho (2011) com a proteção dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que reconhece a complexidade das questões jurídicas que envolvem a colisão entre direitos. Ele enfatiza a necessidade de uma análise cuidadosa, equilibrada e sensível ao contexto social e jurídico.

Segundo Calil de Freitas (2007), o princípio da proporcionalidade visa garantir que a restrição de um direito fundamental seja necessária, adequada e proporcional em relação ao objetivo que se deseja alcançar. Ele salienta que a proporcionalidade

não deve ser entendida como uma simples ferramenta de comparação entre a gravidade da restrição e o benefício da medida, mas como um verdadeiro meio de justificação da medida restritiva em face da Constituição.

Ele também destaca que a proporcionalidade serve para evitar abusos de poder, já que a medida restritiva deve ser aplicada de maneira ponderada e balanceada, sem excessos ou subordinação de um direito em detrimento de outro, especialmente quando se trata de direitos que possuem uma dimensão essencial.

O primeiro critério do teste da proporcionalidade é a adequação, que visa verificar se a medida adotada é apta a atingir o objetivo desejado. No caso da recusa à transfusão de sangue por Testemunhas de Jeová, a medida pretendida é garantir a proteção à vida do paciente. A transfusão de sangue, em situações de emergência médica, é uma medida amplamente reconhecida como eficaz para salvar vidas. Portanto, a transfusão é uma medida adequada para alcançar o objetivo de preservação da vida, visto que é a intervenção médica mais comum e eficaz em muitos casos de risco à saúde do paciente.

O segundo critério é a necessidade, que exige a avaliação da adequação da medida em relação a outras alternativas menos gravosas aos direitos fundamentais. No contexto de pacientes Testemunhas de Jeová, uma análise mais detalhada deve ser feita sobre se existem tratamentos alternativos viáveis, que respeitem as crenças religiosas do paciente e ao mesmo tempo garantam a preservação de sua vida. Caso existam opções alternativas, como

tratamentos sem o uso de sangue, a transfusão pode não ser a única medida disponível, e a intervenção do Estado para obrigar a transfusão poderia ser considerada desnecessária.

No entanto, em alguns casos, especialmente em situações de emergência, pode não haver tempo ou viabilidade para a utilização de alternativas. Nessas situações, a transfusão de sangue pode ser a única medida capaz de salvar a vida do paciente, tornando-se, portanto, uma medida necessária. A análise da necessidade deve considerar tanto a urgência da situação quanto as alternativas disponíveis, sempre ponderando as implicações para os direitos do paciente.

O terceiro critério do teste da proporcionalidade é a proporcionalidade em sentido estrito, que envolve uma análise do grau de intensidade da restrição imposta ao direito fundamental afetado em comparação com o benefício que se busca alcançar. No caso da recusa à transfusão de sangue, a questão central é se a intervenção do Estado para forçar a transfusão é proporcional, levando em consideração o valor do direito à vida e o direito à liberdade religiosa.

Nesse ponto, a análise deve considerar a gravidade do risco à vida do paciente e a intensidade da intervenção necessária para salvar sua vida, em comparação com a intensidade da restrição à liberdade religiosa do indivíduo. A liberdade religiosa é um direito fundamental, mas, em casos onde há risco iminente de morte, a proteção à vida, que é igualmente fundamental, pode justificar a restrição da liberdade religiosa. A proporcionalidade, portanto, exige

uma avaliação cuidadosa sobre se a intervenção é a medida menos invasiva para proteger a vida do paciente, considerando também a irreversibilidade das consequências da morte.

O princípio da proporcionalidade, ao ser aplicado na colisão entre o direito à vida e a liberdade religiosa, exige uma ponderação dos bens jurídicos em disputa, levando em conta a importância de cada um desses direitos no contexto específico. No caso das Testemunhas de Jeová, a liberdade religiosa é um direito fundamental que garante a autodeterminação do indivíduo em questões espirituais e morais. No entanto, a vida humana, como princípio constitucional, ocupa uma posição de destaque no ordenamento jurídico e é considerada como um direito primário, de maior relevância, especialmente quando o risco de morte é iminente.

No entanto, é importante destacar que a ponderação entre esses direitos deve ser feita de forma equilibrada, levando em consideração o princípio da dignidade humana, que permeia tanto o direito à vida quanto a liberdade religiosa. Em casos onde a vida está em risco, o Estado tem o dever de intervir para proteger a integridade física do indivíduo, mas essa intervenção deve ser feita de forma a respeitar, na medida do possível, os direitos fundamentais envolvidos. A proteção à vida deve ser buscada sem, contudo, desconsiderar as crenças religiosas que formam a identidade e a dignidade do paciente.

Em síntese, ao longo deste trabalho, foi constatado que os conflitos entre direitos fundamentais, como o direito à vida, a liberdade de crença e a autonomia individual, refletem as complexidades de

uma sociedade pluralista. A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) nesses casos revela um esforço constante para equilibrar valores constitucionais, utilizando o princípio da proporcionalidade e outros instrumentos jurídicos para embasar suas decisões e pacificar problemas existenciais com repercussão geral, em desdobramento da transcendência dos motivos determinantes e dar segurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro. Os principais avanços observados incluem o reconhecimento da autonomia individual, com o STF consolidando-a como pilar do ordenamento jurídico e reforçando o consentimento informado como requisito central para a prática médica. Além disso, há a proteção à liberdade religiosa, com o tribunal respeitando escolhas pessoais informadas que refletem convicções religiosas, desde que não comprometam direitos de terceiros ou a ordem pública. Também se destaca a adoção de fundamentos bioéticos, como mostrado em casos paradigmáticos, como o RE 631.240, nos quais o STF tem se apropriado de conceitos bioéticos, como dignidade humana e proporcionalidade, para tomar decisões que equilibram direitos em colisão.

Assim, para uma harmonização dos instrumentos de aferição e solução da problemática em discussão, proponho aprimorar o equilíbrio entre bioética, biodireito e jurisprudência, priorizando os seguintes caminhos: Protocolos Nacionais de Recusa de Tratamento, A criação de protocolos padronizados que regulamentem a conduta de médicos e profissionais de saúde em situações de recusa de tratamentos por motivos religiosos ou pessoais é essencial. Esses protocolos devem estabelecer procedimentos claros para registrar a

recusa, detalhar o consentimento informado e prever alternativas terapêuticas que respeitem as convicções do paciente. Um exemplo disso é, nos casos envolvendo Testemunhas de Jeová, oferecer terapias sem uso de sangue ou alternativas já reconhecidas cientificamente, sempre que possível. Quando a recusa de tratamento envolve menores de idade ou indivíduos incapazes, recomenda-se maior intervenção estatal para assegurar o direito à vida e à saúde. A elaboração de diretrizes específicas para esses casos é essencial, com base no melhor interesse do menor, conforme decidido no HC 268.459/SP. Um exemplo disso é que, em emergências, médicos devem ser autorizados a agir para salvar vidas, independentemente da recusa dos responsáveis legais.

O consentimento informado deve ser um processo acessível, compreensível e transparente, considerando a diversidade cultural, educacional e religiosa dos pacientes. Sugere-se que o Ministério da Saúde desenvolva campanhas educativas para conscientizar a população sobre o conceito de consentimento informado e seus impactos jurídicos. Um exemplo disso seria disponibilizar materiais explicativos em hospitais sobre direitos e deveres do paciente.

Ampliação do Diálogo Interdisciplinar. A complexidade dos conflitos entre direitos fundamentais exige a cooperação entre Direito, Bioética, Medicina e Sociologia. Para isso, é importante promover seminários, congressos e cursos de capacitação interdisciplinares. Um exemplo disso seria a realização de parcerias entre universidades, conselhos médicos e tribunais para capacitação sobre biodireito e ética médica.

Integração de Boas Práticas Internacionais

no sentido de incorporar experiências de outros países, pois, pode ser uma estratégia importante para aprimorar a legislação e a jurisprudência brasileira. Um exemplo disso é que, nos Estados Unidos, o princípio de “autonomia com limites” é utilizado para balancear a recusa de tratamento com a proteção de interesses públicos e de terceiros. Na Europa, a Convenção de Oviedo promove a dignidade humana e o consentimento informado como valores centrais.

Contudo, o presente trabalho realizado evidencia que a harmonização entre bioética, biodireito e jurisprudência é um processo dinâmico e contínuo, especialmente em um contexto de crescente diversidade social e avanço científico. Ainda, o presente trabalho foca na Dignidade Humana como Eixo Central. O princípio da dignidade humana emerge como base essencial para resolver colisões de direitos fundamentais. Ele não apenas fundamenta o respeito às escolhas individuais, mas também orienta a atuação do Estado em situações de vulnerabilidade ou risco coletivo. Também analisa os Limites da Intervenção Estatal. Embora o Estado tenha o dever de proteger a vida, é fundamental reconhecer os limites dessa proteção, especialmente quando se trata de decisões informadas e conscientes de indivíduos adultos. A jurisprudência do STF reflete essa visão, mas é necessário consolidar esse entendimento em instâncias inferiores. A jurisprudência do STF apresenta Progresso e Desafios. Embora o STF tenha alcançado avanços significativos, desafios permanecem, como a uniformização das decisões judiciais sobre casos similares, o fortalecimento da formação de médicos e

juristas em ética e biodireito, e a construção de um consenso social sobre os limites da autonomia individual em um Estado Democrático de Direito. Sendo o guardião da constituição federal, o Supremo Tribunal Federal desempenha papel essencial na mediação de conflitos entre direitos fundamentais, promovendo um ordenamento jurídico que valoriza a autonomia, a liberdade e a dignidade humana visando a segurança jurídica no nosso ordenamento. No entanto, a realidade social e os avanços tecnológicos impõem reflexões contínuas sobre os limites da intervenção estatal e o respeito às escolhas individuais.

Dessa forma, propõe-se que as diretrizes apresentadas neste trabalho sejam objeto de debates mais amplos entre legisladores, operadores do Direito e a sociedade, com o objetivo de alcançar um equilíbrio mais justo e harmonioso entre bioética, biodireito e jurisprudência no Brasil. Passaremos agora para a Conclusão Geral, consolidando os resultados alcançados e destacando a relevância prática do tema para o Direito, a sociedade e as futuras pesquisas acadêmicas.

CONCLUSÃO GERAL

O presente trabalho buscou analisar as complexidades que envolvem a colisão de direitos fundamentais, com foco no confronto entre o direito à vida e a liberdade de crença, consciência e religião. Esse campo do Direito desafia as premissas tradicionais do ordenamento jurídico ao exigir um equilíbrio delicado entre valores igualmente protegidos pela Constituição Federal.

A partir da análise do papel do Supremo Tribunal Federal e da integração de princípios bioéticos no Direito, constatou-se que a abordagem da ponderação, fundamentada na proporcionalidade, tem sido uma ferramenta essencial para resolver conflitos dessa natureza. Contudo, o trabalho também revelou a necessidade de aprimorar práticas e protocolos, especialmente em casos que envolvem vulnerabilidades, como menores de idade ou decisões em contextos de urgência médica. Este estudo não apenas contribuiu para o aprofundamento acadêmico sobre a jurisprudência do STF, mas também propôs reflexões que podem guiar operadores do Direito, profissionais de saúde e formuladores de políticas públicas.

Foi demonstrada a importância de uma abordagem interdisciplinar que incorpore valores bioéticos, como dignidade humana e autonomia, no processo decisório jurídico, evidenciando a integração de bioética e direito. O trabalho sugeriu medidas concretas, como a criação de protocolos nacionais, capacitação interdisciplinar e incorporação de boas práticas internacionais, para aprimorar o tratamento jurídico de colisões de direitos fundamentais. Além disso, ao reforçar o consentimento informado como instrumento de proteção à autonomia individual, o estudo apontou caminhos para sua aplicação mais efetiva em um cenário de diversidade cultural e religiosa.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha avançado na proteção de direitos fundamentais, o caminho para a consolidação de um sistema jurídico harmônico é desafiador. A pluralidade de casos e a complexidade das decisões exigem:

O alinhamento das decisões em instâncias inferiores com os precedentes do STF é crucial para garantir previsibilidade e segurança jurídica.

Casos de grande repercussão social, como a recusa de tratamentos por Testemunhas de Jeová ou a autorização de abortos em situações específicas, exigem maior engajamento da sociedade civil para construir consensos sobre os limites da autonomia individual e a atuação do Estado.

A lacuna legislativa em temas como biodireito e bioética precisa ser preenchida por normas que orientem tanto profissionais da saúde quanto operadores do Direito.

O enfrentamento de colisões entre direitos fundamentais é um desafio constante em sociedades democráticas. No Brasil, a atuação do Supremo Tribunal Federal tem demonstrado sensibilidade para equilibrar valores constitucionais e responder às demandas de uma sociedade plural.

Este trabalho conclui que o avanço nessa área depende de uma combinação de esforços: aprimorar a formação acadêmica e profissional, integrar disciplinas como Bioética e Direito, promover debates interinstitucionais e desenvolver políticas públicas que respeitem as diversidades culturais e religiosas.

O diálogo contínuo entre teoria e prática é indispensável para que o Direito permaneça como instrumento indispensável à proteção e promoção da dignidade humana, solucionando os casos mais complexos, sensíveis e difíceis de uma forma mais simples e com segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Traducción Y estudio introductorio de Carlos Bernal Paludo. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

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: 12 jan. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do poder judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. (Coleção Temas Jurídicos; 3).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15 dez. 2016. São Paulo: Malheiros, 2017.

A interseccionalidade como fator agravante de vulnerabilidade: uma análise do caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil

Intersectionality as an exacerbating factor of vulnerability: a case study of sentence Dos Santos Nascimento and Ferreira Gomes vs. Brazil

Fernando Roberto Schnorr Alves¹

Leticia da Silva²

INTRODUÇÃO

O presente resumo aborda a discriminação estrutural a partir de uma perspectiva interseccional, analisando como a sobreposição de múltiplos fatores de vulnerabilidade, especificamente raça, gênero e condição socioeconômica, agrava a

¹ Advogado. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da UNISC, na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPEs, modalidade I. Pesquisador convidado no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional com financiamento Capes por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior/PDSE. Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPEs, modalidade II. Pós-Graduado em Direito Público na Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul – ESMAFE. Graduado em Direito pela UNISC. Integrante do grupo de pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0483602345250103>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4714-7697>. E-mail: fernandorsalves@hotmail.com.

² Bolsista de iniciação científica na modalidade PIBIC/CNPq. Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta” (UNISC), coordenado pela Prof.^a Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao CNPq. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8651640020100218>. E-mail: leticiavalausilva@gmail.com.

exclusão e a violação de direitos. Diante de problemas estruturais de discriminação contra grupos em situação de vulnerabilidade, não se limitando às relações particulares entre civis, mas incluindo também a institucionalização dessa discriminação em atos e omissões de agentes estatais, percebe-se relevante a compreensão de como esses fatores podem impactar na violação de direitos humanos. O estudo se aprofunda na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), com um recorte específico sobre o paradigmático Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024), uma vez que as vítimas se enquadram em mais de um fator discriminante.

A pesquisa busca responder à seguinte questão: Como a interseccionalidade agrava a vulnerabilidade das vítimas? O problema central é compreender de que maneira a Corte IDH articula os conceitos de discriminação estrutural e interseccionalidade para fundamentar a responsabilidade do Estado, cujo caso abordou a discriminação racial no acesso ao trabalho e evidenciou a falha na proteção estatal, especialmente no acesso ao sistema de justiça.

A hipótese central deste trabalho é demonstrar que a interação e a sobreposição de diferentes eixos de discriminação não apenas produzem uma soma de desvantagens, mas criam uma forma específica, complexa e agravada de vulnerabilidade. Sustenta-se que a Corte IDH, no caso em análise, reconheceu que essa vulnerabilidade interseccional foi o fator determinante para a violação do direito ao trabalho e, crucialmente, que a falha do Estado em fornecer uma resposta judicial adequada e sensível a essa

complexidade configurou um racismo institucional que resultou no dano ao projeto de vida das vítimas. Para a elaboração deste resumo, adotou-se o método de abordagem dedutivo, no método de procedimento analítico e na técnica de pesquisa jurisprudencial e bibliográfica.

DESENVOLVIMENTO

O caso trata de fatos que iniciaram em 26 de março de 1998, quando Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, mulheres afrodescendentes, foram à empresa NIPOMED em São Paulo candidatar-se a uma vaga anunciada em jornal. O recrutador recusou-se a entrevistá-las, alegando que as vagas estavam preenchidas. No mesmo dia, uma amiga branca das vítimas, com perfil semelhante, foi recebida, contratada de imediato e incentivada a indicar “mais pessoas como ela” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 22-23).

Diante do evidente tratamento discriminatório baseado na cor da pele, as vítimas apresentaram uma denúncia criminal pelo crime de racismo em 27 de março de 1998. O processo judicial que se seguiu, ao longo de mais de uma década, foi marcado por ineficácia e morosidade. Essa trajetória de falhas e a impunidade resultante motivaram o encaminhamento do caso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 22-25).

A Corte Interamericana, ao analisar o caso, não se limitou ao ato de discriminação inicial, mas focou na responsabilidade do Estado brasileiro por sua falha em garantir o acesso à justiça e por reproduzir, em suas próprias instituições, a discriminação sofrida pelas vítimas. A decisão representa um marco ao fundamentar a condenação em uma análise aprofundada da discriminação estrutural e, crucialmente, da interseccionalidade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 39-45).

A decisão reconheceu que o racismo no Brasil opera de maneira estrutural, afetando a vida de milhões de pessoas afrodescendentes, de baixa renda e especialmente mulheres. Essa abordagem (Leal; Alves, p.386) está alinhada com a teoria da igualdade como não submissão, que compreende que a discriminação não é apenas um ato de distinção irracional, mas um mecanismo que perpetua a subordinação de grupos historicamente marginalizados. A Corte entendeu que a falha do judiciário em validar a experiência das vítimas e em punir o ato discriminatório reforçou um sistema de exclusão, violando o dever do Estado de dismantelar tais estruturas.

A Corte afirma que neste caso confluíam outras desvantagens estruturais que contribuíram para sua vitimização, como seu gênero e sua situação econômica precária. A interseção de fatores de discriminação neste caso aumentou as desvantagens comparativas das supostas vítimas que sofrem uma forma específica de discriminação por conta da confluência de todos esses fatores. A Corte explicitou que a vulnerabilidade das vítimas não poderia ser

compreendida apenas pela lente da raça, mas pela junção de múltiplas razões. Nesse sentido, destaca-se a seguinte passagem da sentença:

Nesse sentido, cabe reiterar que as supostas vítimas do caso sub judice são duas mulheres afrodescendentes que denunciaram perante as autoridades brasileiras ter sofrido discriminação racial no acesso ao trabalho em uma empresa privada. Conforme foi estabelecido previamente, as pessoas afrodescendentes no Brasil têm estado sujeitas à discriminação racial estrutural e ao racismo institucional, 195 que se manifestam também em seu acesso ao trabalho e à justiça. Tal realidade submete essas pessoas a uma situação de extrema vulnerabilidade, de modo que o risco de que seus direitos sejam afetados é elevado. Além da discriminação estrutural em função da raça ou cor da pele das supostas vítimas, em Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes confluíam outras desvantagens estruturais que contribuíram para sua vitimização, como seu gênero e sua situação econômica precária. Em outras palavras, a interseção de fatores de discriminação neste caso aumentou as desvantagens comparativas das supostas vítimas. Desse modo, as senhoras dos Santos e Ferreira compartilham fatores específicos de discriminação que sofrem as pessoas afrodescendentes, as mulheres e as pessoas em situação de pobreza, mas, além disso, sofrem uma forma específica de discriminação por conta da confluência de todos esses fatores. Além disso, cabe salientar que, no presente caso, a situação de vulnerabilidade das supostas vítimas também se deve à assimetria de poder que existe em qualquer relação de emprego (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 43).

Ao adotar essa perspectiva, a Corte dialoga diretamente com a teoria da interseccionalidade, que entende que eixos de opressão como raça e gênero se reforçam mutuamente, criando experiências únicas de marginalização. A discriminação sofrida pelas vítimas não foi apenas racial, mas racializada e generificada, uma

experiência particular de mulheres negras num contexto de pobreza, o que ficou evidente no voto do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 103).

Essa análise se complementa com a noção de igualdade como reconhecimento (Fraser, 2006, p. 232), que distingue a injustiça econômica (má redistribuição) da injustiça cultural ou simbólica (falta de reconhecimento). As vítimas sofreram ambas: a negação de uma oportunidade de trabalho (dimensão econômica) e o desrespeito à sua dignidade e identidade como mulheres negras (dimensão cultural). A falha do Estado em reconhecer e validar sua denúncia aprofundou essa injustiça simbólica.

A situação vivenciada pelas vítimas pela discriminação sofrida no âmbito da Justiça ilustra a teoria da acumulação de desvantagens, pois a revitimização delas quando o Estado exigiu que delas partisse a prova cabal da discriminação em um contexto social de racismo estrutural, caracteriza práticas que agravam, perpetuam ou simplesmente somam às desvantagens existentes em relação aos afrodescendentes, perpetuando um ciclo de exclusão. Evidencia-se assim como a discriminação sofrida institucionalmente, somada à impunidade, gera um impacto desproporcional na vida das vítimas (Leal, 2025, p. 36-38).

Uma das consequências mais graves dessa discriminação estrutural foi o dano ao projeto de vida das vítimas. A Corte reconheceu (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 59) que a experiência traumática e a desproteção estatal levaram as vítimas a abandonarem suas aspirações profissionais e a optar por

trabalhos considerados subalternos, como forma de se manterem invisíveis e evitarem novas situações de preconceito. A Corte concluiu que essa renúncia forçada às suas potencialidades e aspirações constituiu uma violação de um núcleo de direitos indispensáveis, pois a discriminação e a falha estatal não apenas causaram sofrimento, mas alteraram drasticamente as condições de vida e as oportunidades futuras das vítimas, violando seu direito de desenvolverem livremente seus projetos de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo ao problema de pesquisa, a análise do caso confirma a hipótese de que a interseccionalidade de raça, gênero e condição socioeconômica cria uma forma agravada de vulnerabilidade, cuja desproteção pelo Estado resulta em danos profundos e duradouros. O principal resultado é a constatação de que a Corte não apenas citou o conceito de interseccionalidade, mas o aplicou como uma ferramenta analítica central para compreender a natureza específica da discriminação sofrida pelas vítimas.

Assim, a Corte concluiu que a falha do sistema de justiça brasileiro em oferecer uma resposta adequada não foi um erro isolado, mas uma manifestação de racismo institucional, incapaz de perceber e validar a experiência de mulheres negras e pobres. Uma das consequências dessa falha foi o "dano ao projeto de vida", um reconhecimento de que a discriminação estrutural tem o poder de limitar as aspirações e a autonomia das pessoas, sendo que a

inobservância pelo Estado da grave vulnerabilidade causada pela confluência de fatores discriminatórios (raça, gênero e situação econômica precária) reforçou a fundamentação que levou à responsabilização internacional do Brasil no caso sob análise.

REFERÊNCIAS

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. San José: Corte IDH, 2024b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_539_por.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. Tradução de Júlio Assis Simões. *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Introducción: Minorías, grupos vulnerables, grupos en situación de vulnerabilidad y su relación con la discriminación estructural. In: LEAL, Mônia Clarissa Hennig; RANK, Hartmut; FRANCO, Felipe (Orgs.). *La protección de grupos vulnerables y la superación de la discriminación estructural*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2025. p. 15-44.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Fernando Roberto Schnorr. Supremo Tribunal Federal e desigualdade estrutural de gênero: as diferentes abordagens da igualdade. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, ano XXIX, 2023, p. 383-399.

Consensualismo e Tecnologia na Gestão da Saúde: Limites e Possibilidades da Autonomia Municipal diante do Tema 1234

Consensualism and Technology in Health Management: Limits and Possibilities of Municipal Autonomy in the Face of Supreme Court Theme 1234

Ricardo Hermany ¹

Betieli da Rosa Sauzem Machado²

Gabriela da Silva André ³

INTRODUÇÃO

Este estudo analisa a relação entre consensualismo, inteligência artificial e judicialização da saúde, a partir da análise crítica do Tema 1234 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (STF). A judicialização da saúde, concebida como

¹ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul –UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas –UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios.

² Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPEs, modalidade I (2021-2025), com doutorado-sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPEs (11/2023-05/2024). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

³ Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROSUC/CAPEs, modalidade II (2025-2026). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2024). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

instrumento de concretização de direitos fundamentais, consolidou-se como fenômeno estrutural que impacta diretamente a governança federativa do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, decisões judiciais proferidas à margem das instâncias de pactuação interfederativa e alheias a protocolos clínicos, diretrizes terapêuticas e arranjos de financiamento deslocam responsabilidades e custos para os municípios, tensionando a autonomia local constitucionalmente assegurada.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste em indagar: como compatibilizar o uso da inteligência artificial na gestão pública da saúde com os limites constitucionais da autonomia municipal, à luz do Tema 1234 do STF, de modo a racionalizar a judicialização sem fragilizar o federalismo cooperativo?

Parte-se da hipótese central de que a incorporação da inteligência artificial na gestão e no sistema de justiça somente será compatível com a lógica do federalismo cooperativo se ocorrer como instrumento de suporte às instâncias deliberativas pactuadas (CIT, CIBs e espaços municipais), garantindo transparência, participação efetiva dos entes federados e controle social. Caso contrário, a tecnologia tende a intensificar a opacidade algorítmica, a concentração decisória e as assimetrias estruturais já presentes no SUS, convertendo-se em vetor de verticalização tecnocrática.

O objetivo geral do estudo é analisar em que medida a inteligência artificial pode ser incorporada à governança federativa da saúde como estratégia de enfrentamento da judicialização, sem comprometer a autonomia local. Como objetivos específicos,

pretende-se: (i) reconstruir o desenvolvimento teórico do consensualismo como fundamento normativo e hermenêutico da governança pública em saúde; (ii) avaliar os impactos e ambivalências do Tema 1234 do STF sobre a autonomia municipal e os mecanismos de pactuação federativa; e (iii) examinar a compatibilidade do uso da inteligência artificial com os princípios constitucionais da descentralização, da cooperação federativa e da legitimidade democrática.

A metodologia adotada é qualitativa, com abordagem hermenêutica voltada à reconstrução crítica do ordenamento jurídico, especialmente das decisões judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS. O procedimento é analítico-comparado, permitindo identificar disfunções da judicialização no pacto federativo e cotejar soluções adotadas em experiências estrangeiras (Itália e Espanha). Foram utilizadas técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial, com ênfase nas decisões do STF (Tema 1234), do STJ (Tema 106), nos acórdãos do TJDF de 2024 e 2025, e em relatórios institucionais do CNJ, CONASS, OCDE e UNESCO.

Como resultado parcial, a investigação evidencia que, embora o Tema 1234 represente avanço na previsibilidade decisória, ainda reproduz assimetrias federativas, sobretudo pela centralização das avaliações técnicas em órgãos federais e pela limitada participação dos municípios. Ao mesmo tempo, constata-se que o uso da inteligência artificial, quando articulado às instâncias de pactuação federativa e submetido a parâmetros de transparência e supervisão

humana qualificada, pode atuar como instrumento de racionalização administrativa capaz de fortalecer a legitimidade democrática e reduzir a litigiosidade.

CONSENSUALISMO NA GOVERNANÇA FEDERATIVA DA SAÚDE: RECONSTRUÇÃO TEÓRICA E DESAFIOS À LEGITIMIDADE ADMINISTRATIVA

O consensualismo, mais que uma técnica de gestão, configura-se como fundamento hermenêutico e normativo capaz de reorientar a governança federativa da saúde. No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), desloca o eixo decisório da imposição unilateral para a construção de soluções a partir de pactuações qualificadas entre União, estados e municípios, com base em cooperação, corresponsabilidade e coautoria (Hermany, 2016).

Embora instâncias formais de pactuação, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), representem inovações institucionais relevantes, sua efetividade prática ainda é frequentemente limitada. Entre os fatores que comprometem seu desempenho, destacam-se as assimetrias estruturais entre entes federativos, a centralização de poder nos níveis superiores e a desconsideração das deliberações consensuais por decisões judiciais (Bucci, 2006). Esse quadro é agravado por uma judicialização excessiva, que enfraquece a legitimidade administrativa e reduz a eficácia das políticas públicas (Sarlet, 2018).

A experiência nacional e comparada evidencia que práticas de consensualidade substantiva, alicerçadas na participação efetiva,

na transparência processual e na vinculação normativa das decisões, produzem maior estabilidade institucional e reduzem a fragmentação decisória (Habermas, 2003). Quando o consenso se limita ao plano formal ou assume caráter meramente utilitário, o risco de judicialização e de instabilidade federativa tende a aumentar.

Dessa constatação decorre que o fortalecimento do consensualismo exige a definição de critérios claros para distinguir pactuações legítimas de simulações procedimentais. Também requer a institucionalização de espaços permanentes de escuta qualificada e deliberação vinculante, capazes de assegurar a participação equilibrada entre os entes federativos e ampliar o controle social sobre as decisões.

No contexto do SUS, essa abordagem não é apenas desejável: trata-se de condição indispensável para consolidar um federalismo cooperativo efetivo, que concilie eficiência técnica, autonomia local e legitimidade democrática, prevenindo a judicialização excessiva e assegurando maior aderência das políticas públicas às realidades territoriais.

TEMA 1234 DO STF: REPERCUSSÕES NA AUTONOMIA MUNICIPAL E NA GOVERNANÇA FEDERATIVA DA SAÚDE

À luz das análises anteriores, torna-se imprescindível examinar as repercussões concretas do Tema 1234 sobre a autonomia municipal e a governança federativa da saúde. Esse exame demanda não apenas a consideração dos efeitos imediatos da decisão, mas também a avaliação de como seus desdobramentos

dialogam, ou colidem, com a lógica cooperativa que estrutura o SUS. A questão central reside em verificar se a racionalização proposta pelo Supremo Tribunal Federal fortaleceu a coordenação federativa ou, ao contrário, acentuou assimetrias e reforçou padrões de centralização incompatíveis com a pluralidade de realidades locais (Barroso, 2021).

O julgamento do Tema 1234 configurou-se como marco relevante ao estabelecer critérios objetivos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, modulando seus efeitos para novas demandas (Brasil, STF, 2024). A decisão buscou, por um lado, conferir previsibilidade e uniformidade às ordens judiciais, reduzindo a responsabilização indiscriminada dos municípios; por outro, reforçar a centralidade das pactuações e dos protocolos técnicos como instrumentos de gestão legítima (Brasil, 1990).

Todavia, sua aplicação prática revela assimetrias persistentes e enfrenta barreiras culturais, institucionais e operacionais no Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2024). A centralização das avaliações técnicas em órgãos federais, embora concebida para uniformizar entendimentos, tende a reproduzir uma lógica verticalizada que restringe a participação substantiva dos entes locais, relegando-os à função de meros executores.

Os municípios de pequeno e médio porte, em especial, suportam de forma desproporcional os ônus decorrentes das novas exigências, dada a carência de estrutura institucional, de equipe técnica especializada e de infraestrutura capaz de atender, com celeridade, aos critérios e fluxos estabelecidos. A ausência de

mecanismos compensatórios, suporte técnico e instâncias estáveis de pactuação interfederativa agrava o quadro, perpetuando desigualdades no acesso e na efetividade das políticas públicas de saúde.

Assim, embora o Tema 1234 represente um avanço significativo no sentido de racionalizar e padronizar a jurisdição sanitária, sua efetividade federativa permanece condicionada à implementação de políticas públicas complementares que assegurem: (i) a participação ativa dos municípios nos processos decisórios; (ii) a institucionalização de canais horizontais de deliberação interfederativa; e (iii) instrumentos de equalização que garantam condições equânimes de cumprimento das diretrizes entre os entes federados.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E FEDERALISMO COOPERATIVO NO SUS: COMPATIBILIDADE COM A RACIONALIDADE DIALÓGICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A busca por mecanismos capazes de mitigar as assimetrias e fortalecer a coordenação federativa tem encontrado, na tecnologia, um novo campo de possibilidades e controvérsias. Entre esses mecanismos, destaca-se o uso da inteligência artificial como ferramenta de apoio à gestão e à decisão judicial em matéria sanitária. A promessa de maior previsibilidade e uniformidade por meio de sistemas algorítmicos, contudo, traz consigo dilemas estruturais: ao mesmo tempo em que pode otimizar a comunicação interfederativa e reduzir a fragmentação das ordens judiciais, também

pode reproduzir lógicas verticalizadas que historicamente têm limitado o protagonismo municipal (Hildebrandt, 2020).

A incorporação da inteligência artificial (IA) ao sistema de justiça e à gestão pública da saúde tem sido apresentada como vetor de modernização, capaz de racionalizar fluxos decisórios, padronizar procedimentos e ampliar a eficiência administrativa (OCDE, 2019). Entretanto, no contexto do SUS e do federalismo cooperativo, essa inserção não é neutra: a forma como a IA é desenhada, governada e operacionalizada pode tanto reforçar o equilíbrio federativo quanto acentuar a centralização decisória (Unesco, 2021).

Ferramentas como o e-NatJus, a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS) e a Plataforma Nacional de Demandas da Saúde já são utilizadas por tribunais para uniformizar decisões a partir de pareceres técnicos (CNJ, 2024). Essas ferramentas possuem potencial de qualificar decisões e reduzir litigiosidade, desde que operadas sob parâmetros rigorosos de transparência, auditabilidade e supervisão humana qualificada.

Contudo, experiências demonstram que, quando implementadas sem integração federativa, tais soluções reproduzem desigualdades estruturais. Municípios de pequeno porte, sem infraestrutura tecnológica robusta, ficam dependentes de protocolos gerados por sistemas estaduais ou federais, sem possibilidade de contestação técnica local.

Assim, conclui-se que a compatibilidade da IA com o federalismo cooperativo e com os princípios constitucionais da administração pública depende da formulação de critérios normativos

claros: (i) participação obrigatória das instâncias de pactuação federativa na concepção e supervisão dos sistemas; (ii) previsibilidade e auditabilidade dos parâmetros técnicos utilizados; (iii) mecanismos formais de contestação; e (iv) avaliação contínua de impactos sobre equidade e acesso às políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou que o consensualismo não se restringe a uma técnica de gestão, mas constitui fundamento hermenêutico e normativo indispensável para a consolidação de um federalismo cooperativo efetivo na saúde pública brasileira. A reconstrução teórica demonstrou que pactuações qualificadas, quando institucionalizadas com transparência e participação equitativa entre os entes, contribuem para conferir legitimidade democrática às decisões administrativas e para mitigar a fragmentação produzida pela judicialização excessiva.

A análise do Tema 1234 do Supremo Tribunal Federal mostrou avanços na tentativa de racionalizar a jurisdição sanitária, sobretudo pela definição de critérios objetivos para o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS e pela modulação de efeitos voltada a novas ações. Entretanto, os resultados parciais também confirmaram as ambivalências da decisão: a concentração das avaliações em órgãos federais e a limitação da coautoria municipal tendem a reforçar assimetrias e a reduzir a efetividade da governança

cooperativa, impondo encargos desproporcionais aos municípios de menor porte.

No tocante à inteligência artificial, verificou-se que ferramentas como o e-NatJus, a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS) e a Plataforma Nacional de Demandas da Saúde apresentam potencial de qualificação técnica das decisões e de redução da litigiosidade. Todavia, os resultados indicam que sua legitimidade federativa depende da inserção em processos deliberativos transparentes, com supervisão humana qualificada e participação das instâncias de pactuação previstas no SUS. Na ausência desse enquadramento normativo e dialógico, a IA tende a reproduzir desigualdades estruturais, cristalizar a centralização decisória e fragilizar a autonomia municipal.

Em síntese, os resultados alcançados até o momento permitem confirmar parcialmente a hipótese de pesquisa: é possível compatibilizar o uso da inteligência artificial com a preservação da autonomia local e com a racionalização da judicialização da saúde, desde que tais ferramentas operem como apoio às instâncias pactuadas e não como substituição de seus processos decisórios. O fortalecimento do federalismo cooperativo exige, portanto, a integração sinérgica de três eixos: (i) institucionalização robusta de práticas substantivas de consensualismo; (ii) aperfeiçoamento normativo do Tema 1234 com mecanismos compensatórios e de coautoria federativa; e (iii) adoção ética e federativamente responsável da inteligência artificial, vinculada a parâmetros constitucionais de governança.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1234 da Repercussão Geral. Brasília, DF, 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Plataforma Lattes da Saúde: relatórios técnicos*. Brasília, DF, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2024*. Brasília, DF, 2024.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERMANY, Ricardo. *Consensualismo e federalismo cooperativo no SUS*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016.

HILDEBRANDT, Mireille. *Law for Computer Scientists and Other Folk*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial*. Paris, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial*. Paris, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial*. Paris, 2021.

O Papel da Corte Interamericana na Promoção do Constitucionalismo Transformador: Medidas do Caso Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus

The Role of the Inter-American Court in Promoting Transformative Constitutionalism: Measures from the Santo Antônio de Jesus Fireworks Factory Case

Júlia Carolina Budde¹

INTRODUÇÃO

O trabalho aborda o papel transformador da Corte Interamericana de Direitos Humanos e possui como problema de pesquisa: de que maneira a Corte Interamericana de Direitos Humanos contribui, por meio da decisão e medidas no caso da Fábrica de Fogos de Artifício de Santo Antônio de Jesus, para a consolidação de um constitucionalismo transformador na América Latina, particularmente no Brasil? A hipótese central do trabalho é de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos exerce um papel decisivo na implementação do constitucionalismo transformador, funcionando como uma perspectiva de mudanças estruturais nos Estados membros. Suas decisões, ao impor medidas de caráter

¹⁸ Mestranda em Direito no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: budde_julia@yahoo.com.br/budde1@mx2.unisc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8934-543X> (Texto informado pelo autor).

reparatório e estrutural, não apenas buscam corrigir violações específicas, mas também estimulam transformações profundas nas instituições nacionais, fortalecendo a democracia, a proteção de grupos vulneráveis e a efetividade dos direitos humanos. Como objetivos específicos, busca-se analisar o caso da condenação do Brasil no caso da Fábrica de Fogos de Artíficos de Santo Antônio de Jesus e as medidas estruturais impostas pela Corte IDH. Além disso, busca-se avaliar como essas decisões transcendem a lógica reparatória tradicional, impulsionando políticas públicas, mudanças legislativas e fortalecimento institucional. Por fim, como metodologia, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa adotada será a documental e bibliográfica.

DESENVOLVIMENTO

A fim de contextualizar a temática do constitucionalismo transformador, ademais, sobre a perspectiva latino-americana, Bogdandy (2015) entende a abordagem transformadora como um sinal de alteração no cenário político e social da região, voltada para a criação das bases sociopolíticas necessárias à consolidação da democracia, ao fortalecimento do Estado de Direito e à garantia da efetividade dos direitos humanos, abrangendo inclusive uma “inclusão de acordo com os princípios constitucionais” (Bogdandy, 2015, p. 20). Bogdandy (2019) busca igualmente evidenciar a importância de uma transformação social urgente, sobretudo no

contexto latino-americano, tendo em vista que essa região enfrenta obstáculos ligados à violência e à desigualdade, etc, conforme:

O constitucionalismo transformativo envolve a interpretação e a aplicação de normas de natureza constitucional de forma a promover profundas mudanças sociais para atingir determinados objetivos constitucionais. Na América Latina, o constitucionalismo transformativo é definido pelos desafios da violência generalizada, exclusão social, desigualdade extrema e instituições nacionais frágeis, devido a fenômenos como o hiperpresidencialismo, a falta de independência judicial e a corrupção. É claro que os tribunais não podem, e não devem, prover tais mudanças sozinhos. Transformações dessa magnitude exigem um forte comprometimento de muitos atores em toda a sociedade e muita vontade política (Bogdandy 2019, p. 4).

Complementa ainda que o constitucionalismo transformador “significa interpretar e aplicar as normas constitucionais de modo a promover uma mudança social profunda para alcançar determinados objetivos constitucionais” (Bogdandy, 2019, p. 232) levando em consideração os “desafios impostos pela violência generalizada, pela exclusão social, pela extrema desigualdade e pela debilidade de muitas instituições nacionais” (Bogdandy, 2019, p. 232). Inclusive, ainda nas palavras de Bogdandy (2019, p. 232) “transformações dessa dimensão requerem um grande esforço de múltiplos atores de toda a sociedade, assim como vontade política”. Dessa forma, parte-se do entendimento de que o Poder Judiciário exerce uma função essencial, a de garantir a tutela dos direitos fundamentais e atuar de maneira contramajoritária na proteção desses direitos e das minorias no debate público (Alves, 2023). Ressalta-se, pois, a relevância da

Convenção Americana de Direitos Humanos, que por sua vez, atribui às instituições do Sistema Interamericano o mandato de impulsionar o constitucionalismo transformador nas Américas. Verifica-se, que o mandato transformador desempenhado pela Corte possui ampla legitimidade social, já que a extensão e a profundidade do Sistema Interamericano, bem como sua capacidade de articular diferentes instituições nacionais com a sociedade civil, reforçam a legitimidade da Corte IDH. No que tange à aplicação da ferramenta transformadora, necessário ressaltar que “os juízes não podem simplesmente fazer o que acreditam melhor” (Bogdandy, 2019, p. 47). Eles devem usar como base o contexto do caso em específico, “pela metodologia jurídica, pela colegialidade e pelos procedimentos, pelos precedentes e pela necessidade de construir e proteger a autoridade da Corte IDH” (Bogdandy, 2019, p. 47).

Além disso, não se pode desconsiderar o fato de que a ferramenta do constitucionalismo transformador precisa ser promovida por medidas estruturais, que respondam a deficiências estruturais. Assim, a Corte IDH corresponde, a muito mais do que decidir se houve, no caso concreto, uma violação à Convenção Americana. Isso explica as ordens de reparações criativas e de largo alcance que se tornaram uma peça essencial do constitucionalismo transformador (Bogdandy, 2019). Percebe-se que o núcleo do constitucionalismo transformador está orientado para o diálogo, já que as decisões de caráter estrutural exigem a participação de diversos atores sociais, bem como a implementação de políticas

públicas, a elaboração legislativa e um modelo dialógico que promova a atuação integrada de todos esses sujeitos. (Olsen e Kozicki, 2021).

Conforme trazido por Bogdandy (2015), o Poder Judiciário exerce um papel que contribui na implementação gradual daquilo que o autor nomeia como um “motor de inovações transformadoras” dentro de uma democracia constitucional (Bogdandy, 2015, p. 35). Essa abordagem compreende o papel do Judiciário não apenas como guardião da legalidade, mas como agente ativo na superação de estruturas históricas e sistêmicas de desigualdade, exclusão e violência.

O caso da Fábrica de Fogos de Artifício de Santo Antônio de Jesus, com sentença condenatória ao Brasil proferida em 20 de julho de 2020, submetido pela Comissão Interamericana em função da explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, que vitimou 64 pessoas, sendo 6 sobreviventes e dentre 22 crianças. Nesse sentido, considerando como partes lesadas as 60 vítimas fatais, as seis sobreviventes da explosão, bem como os 100 familiares das pessoas falecidas e sobreviventes da explosão, a Corte considerou suas medidas destinadas a esse grande grupo (Corte IDH, 2020). Assim, considera-se especialmente a violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial das vítimas, bem como considerando que no presente caso, não há evidência que demonstre que as vítimas e seus familiares tenham tido efetivamente acesso a atenção médica, psicológica ou psiquiátrica, apesar dos sofrimentos experimentados como consequência dos fatos, inegável que o evento

provoca nas vítimas, sequelas que persistem até hoje (Corte IDH, 2020).

Nesse sentido, a Corte determinou ao Estado que garantisse, de forma gratuita, imediata, adequada e efetiva, o acesso das vítimas aos tratamentos médicos, psicológicos e psiquiátricos necessários, mediante consentimento informado e pelo tempo que for necessário, incluindo o fornecimento gratuito de medicamentos. Tais atendimentos devem ocorrer, sempre que possível, em centros de saúde escolhidos pelas próprias vítimas. Na ausência de unidades próximas, o Estado deve arcar com os custos de transporte e alimentação. As vítimas têm o prazo de 18 meses, a partir da notificação da sentença, para solicitar o tratamento (Corte IDH, 2020).

Dentre as medidas, destaca-se que o tribunal da Corte determinou também que o Estado deve produzir um material audiovisual, com duração mínima de cinco minutos, contendo um resumo da sentença, cuja elaboração deve ser acordada com os representantes das vítimas. Esse conteúdo deverá ser veiculado em horário de maior audiência pelas emissoras públicas de rádio e televisão do Estado da Bahia, ou, na ausência destas, por ao menos uma emissora pública federal. Além disso, o material deve ser transmitido pelas redes sociais oficiais da União e permanecer disponível, por um ano, nas plataformas digitais do Estado da Bahia e do Governo Federal. Para sua produção e divulgação, foi estabelecido o prazo de dois anos a partir da notificação da sentença (Corte IDH, 2020).

Como garantias de não repetição, ressaltou-se no âmbito das medidas o dever do Estado em prevenir a ocorrência de violações dos direitos humanos, ao passo em que a falta de fiscalização da fábrica, por parte das autoridades estatais, foi o elemento principal que gerou a responsabilidade internacional do Estado. A Corte Interamericana determinou que o Estado deve adotar uma política sistemática de inspeções periódicas em locais de produção de fogos de artifício, com o objetivo de encerrar o funcionamento de fábricas clandestinas ou que operem em desconformidade com as normas de segurança (Corte IDH, 2020). As inspeções devem verificar as condições de trabalho e o cumprimento das regras relativas ao armazenamento de materiais perigosos, sendo conduzidas por profissionais qualificados em saúde e segurança no contexto específico da fabricação de artefatos pirotécnicos. A Corte também destacou a situação de extrema vulnerabilidade das trabalhadoras envolvidas no caso, reconhecendo sua condição de pobreza e discriminação interseccional, bem como a ausência de alternativas laborais fora da indústria de fogos de artifício. Embora tenha reconhecido iniciativas estatais voltadas à prevenção de novos episódios semelhantes, a Corte considerou que os dados apresentados não evidenciam o impacto concreto dessas políticas públicas, sobretudo no município diretamente afetado pelos fatos do caso (Corte IDH, 2020).

Na expectativa de mudança da realidade da população vítima do caso, a Corte IDH determinou que o Estado, no prazo de até dois anos a partir da notificação da sentença, elabore e

implemente um programa de desenvolvimento socioeconômico voltado especificamente à população de Santo Antônio de Jesus, em articulação com as vítimas e seus representantes. Esse programa deve abordar, de maneira prioritária, a escassez de alternativas laborais para jovens acima de 16 anos e mulheres afrodescendentes em situação de pobreza (Corte IDH, 2020). Entre as medidas previstas, incluem-se a oferta de cursos de capacitação profissional e técnica voltados para áreas como comércio, setor agropecuário, informática e outras atividades econômicas relevantes localmente, bem como ações para combater a evasão escolar provocada pelo ingresso precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. O programa também deverá promover campanhas de conscientização sobre direitos trabalhistas e os riscos envolvidos na fabricação de fogos de artifício.

Para a efetiva execução dessa política, o Estado deverá considerar as principais atividades econômicas da região, a possível necessidade de diversificação econômica, a qualificação adequada dos trabalhadores para novas funções e o dever de erradicar o trabalho infantil, em conformidade com o Direito Internacional. Além disso, considerando a relação do caso com a temática de empresas e direitos humanos, a Corte ordenou que o Estado, no prazo de um ano, apresente um relatório sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, com destaque para iniciativas de inclusão e não discriminação, incentivo à contratação de grupos vulneráveis, promoção de atividades educacionais sobre direitos humanos e divulgação das normas nacionais e internacionais

pertinentes à atuação empresarial e à prevenção de riscos a direitos fundamentais (Corte IDH, 2020).

A análise empreendida ao longo dos casos e suas medidas, evidencia o papel crucial desempenhado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na promoção do constitucionalismo transformador nas Américas, sobretudo em contextos marcados por desigualdades estruturais, exclusões históricas e violações sistemáticas de direitos fundamentais. Tal protagonismo se manifesta tanto na elaboração de decisões ousadas quanto na imposição de medidas estruturais de reparação, que transcendem a lógica reparatória tradicional e se orientam pela transformação efetiva das realidades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos casos examinados demonstra que a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos se consolidou como um instrumento central do constitucionalismo transformador na América Latina. A Corte, ao impor medidas que ultrapassam a lógica reparatória individual, constrói uma agenda de transformação estrutural voltada à superação de violações sistemáticas, desigualdades históricas e fragilidades institucionais que caracterizam a região.

Os exemplos extraídos do contexto brasileiro, como o caso dos empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, evidenciam como a Corte articula medidas de reparação coletiva,

garantias de não repetição e programas que se destinam a modificar realidades socioeconômicas profundamente marcadas por discriminação, exploração e exclusão. Essas ordens de caráter estrutural não apenas responsabilizam o Estado, mas também exigem políticas públicas, reformas institucionais e participação social.

Ao mesmo tempo, a Corte reconhece que o Judiciário não atua isoladamente na promoção dessa transformação. O êxito do constitucionalismo transformador depende do engajamento de múltiplos atores: Executivo, Legislativo, sociedade civil e comunidade internacional e de uma vontade política consistente que sustente a implementação das medidas determinadas. Nesse sentido, a legitimidade do Sistema Interamericano reside justamente em sua capacidade de fomentar diálogos institucionais e sociais, conectando tribunais, órgãos estatais e comunidades vulneráveis em uma rede de cooperação para a efetivação dos direitos humanos.

Nesse sentido, em busca de responder ao questionamento proposto, qual seja: “de que maneira a Corte Interamericana de Direitos Humanos contribui, por meio da decisão e medidas no caso da Fábrica de fogos de artifício de Santo Antônio de Jesus, para a consolidação de um constitucionalismo transformador na América Latina, particularmente no Brasil?” conclui-se, portanto, que a Corte IDH, ao exercer seu mandato transformador, contribui para o fortalecimento do Estado de Direito e da democracia na América Latina. Suas decisões, especialmente as medidas de não repetição, considerando-as medidas estruturais e de reparações criativas,

constituem-se como um motor de inovações transformadoras dentro de uma democracia constitucional, reforçando o papel do constitucionalismo como ferramenta de mudança social profunda e de combate às desigualdades estruturais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando Roberto Schnorr. Sentenças estruturantes: instrumento de transformação social e de controle jurisdicional de políticas públicas para o enfrentamento à desigualdade estrutural racial. In: LEAL, Rogério Gesta; CAÑO, Carlos Aymerich; SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza (org.). **IX Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro Sobre Inteligência Artificial, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas**, 9, 2024, Coruña e Braga. p. 295- 306. Disponível em: <https://editorailustracao.com.br/media/pdfs/412/Te0XZ3KjZw50.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2024.

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. **Constitucionalismo transformador**: entre casas de máquinas e engenharia social judicial. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2557-2594, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/70939. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/70939>. Acesso em: 23 de maio de 2024.

BOGDANDY, Armin Von. **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. Uma reflexão sobre o constitucionalismo transformador. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

BOGDANDY, Armin Von. **O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e legitimidade de um processo jurissenético extraordinário**. Revista Brasileira de Políticas Públicas (UnICEUB), Brasília, v. 9, n. 2, p. 232-252, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**: objeções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, n. 407. San José: Corte IDH, 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

KLARE, Karl E. **Legal culture and transformative constitutionalism**. South African Journal on Human Rights, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998.

OLSEN, A. C. L.; KOZICKI, K. **O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural**: o papel do STF, Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

Inteligência Artificial no Poder Judiciário: Entre limites e possibilidades de seu uso em decorrência de discriminações algorítmicas¹

Artificial Intelligence in the Judicial Branch: Limits and Possibilities of Its Use Given Algorithmic Discrimination

Lucas Moreschi Paulo²

¹ Este artigo é resultante das atividades do projeto de pesquisa “‘Teoria da essencialidade’ (*Wesentlichkeitstheorie*) e discriminação algorítmica: standards protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH – proposta de parâmetros de controle”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 309115/2021-3, Edital Universal 10/2023 – Processo 408715/2023-5 e Edital 14/2023, Projetos em Cooperação com Comprovada Articulação Internacional – Processo 443599/2023-8), bem como do projeto “Aprimoramento dos Programas de Humanização dos serviços de saúde com base nos parâmetros de proteção dos grupos vulneráveis fixados pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS (Edital FAPERGS/MS/CNPq 08/2020, Processo 21/2551-0000108-9). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (ambos financiados pelo FINEP e ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC). Também se insere no âmbito do projeto de cooperação internacional “Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana: recepção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua utilização como parâmetro para o controle jurisdicional de Políticas Públicas pelos Tribunais Constitucionais”, financiado pela Capes (Edital PGCi 02/2015 – Processo 88881.1375114/2017-1 e Processo 88887.137513/2017-00).

² Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Com Doutorado-Sanduiche na Universidade da Coruña (Espanha), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Foi bolsista do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da FMP. Professor. Co-coordenador do Grupo de Pesquisa Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo-constitucional, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à

INTRODUÇÃO

O texto examina o uso de sistemas de inteligência artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário e suas repercussões sobre a legitimidade decisória, com foco nos riscos de discriminação algorítmica e nos deveres constitucionais de proteção e não discriminação.

A IA não pode substituir o núcleo prudencial do ato de julgar – apenas auxiliar –, sob condições estritas de explicabilidade, auditabilidade e rastreabilidade, com supervisão humana significativa e controle proporcionado ao risco. Em paralelo, a jurisdição constitucional deve acionar o dever estatal de proteção (*Schutzpflicht*) para prevenir e corrigir discriminações, calibrando a colisão entre transparência/explicabilidade e segredo comercial segundo a lei material da ponderação.

Para responder às questões delineadas, adota-se uma metodologia dedutiva. Adota-se metodologia dedutiva, articulando teoria da decisão e controle de riscos de viés/ opacidade na aplicação judicial de IA.

Efetivação dos Direitos Transindividuais. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela Prof. Dr. Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC. Membro da Argumentation Network of the Americas - ANA. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

DESENVOLVIMENTO

A função jurisdicional, no contexto do Estado Constitucional Democrático, não pode ser concebida como mera subsunção de fatos à norma. Trata-se, antes, de uma atividade prática e problematizante, situada na perspectiva prático-problemática da racionalidade jurídica (Castanheira Neves, 1995, p. 38), cujo objetivo último é a realização dos direitos fundamentais e a concretização de bens jurídicos essenciais. O ato de julgar, portanto, não se limita a operações lógico-subsuntivas, mas constitui manifestação de razão prática, orientada por um sentido teleológico e ético.

Nesse quadro, a decisão judicial é inseparável de um processo interpretativo que reconhece a historicidade do direito e a pré-compreensão do intérprete em todo ato decisório. A interpretação e a aplicação não são momentos estanques, mas aspectos de um mesmo fenômeno abrangente, no qual o caso concreto interage com o sistema jurídico para a construção de um sentido normativo (Paulo, 2022, p. 38).

A função judicante, por isso, não é meramente política nem puramente técnica: é uma função jurídico-política que se exerce no interior da ordem constitucional, com vinculação material à realização de direitos e garantias. A jurisdição, porém, não se reduz a um ato hermenêutico: ela é também prática argumentativa. Conforme Alexy (2011, p. 274), a legitimidade da decisão depende da possibilidade de justificação racional, intersubjetivamente controlável no espaço discursivo processual. Depende de sua justificação interna –

coerência lógica entre premissas e conclusão – e de sua justificação externa – alinhamento com valores e princípios do ordenamento (Paulo, 2022, p. 146).

A fundamentação não é mero requisito formal, mas condição de validade material da decisão, permitindo aferir sua conformidade à Constituição e aos direitos fundamentais. A decisão judicial deve, portanto, apresentar coerência narrativa – ausência de contradições internas e clareza na articulação dos fundamentos – e coerência normativa – alinhamento com a estrutura principiológica e valorativa do ordenamento (Peczenik, 2008, p. 43). A discricionariedade judicial, nesse modelo, não se confunde com liberdade decisória irrestrita. Deve ser balizada por parâmetros normativos e pelo controle discursivo.

Nessa perspectiva, torna-se fundamental analisar em que medida os mecanismos automatizados podem, de fato, capturar a complexidade dos conflitos humanos, sem reduzir o processo de julgamento a meros cálculos algorítmicos desconectados da singularidade do caso concreto e do contexto social. A tensão entre a racionalidade prática, que caracteriza a decisão humana, e o procedimentalismo lógico das máquinas, impõe ao debate jurídico o desafio de repensar o equilíbrio entre eficiência e justiça, considerando, sobretudo, a necessidade de preservar o núcleo valorativo do direito.

Nesse ponto, a teoria da tópica jurídica, conforme formulada por Viehweg (1979, p. 35-37), revela-se especialmente útil para compreender a natureza dinâmica e aberta da atividade jurisdicional.

Trata-se de um modelo que assume a incompletude e a indeterminação do direito como dados constitutivos, privilegiando a argumentação dialógica e a construção contextual da decisão. No âmbito judicial, isso significa que a solução de um caso não decorre apenas da aplicação mecânica da lei, mas de um processo argumentativo que integra elementos normativos, fáticos e axiológicos, preservando a historicidade e a finalidade ética do direito.

Ao problematizar o uso da IA na função jurisdicional, é imprescindível reconhecer que a legitimidade do Judiciário repousa, em última instância, na confiança social e na percepção de que a justiça é fruto de um processo argumentativo, transparente e aberto ao contraditório. Nesse aspecto, a inserção de ferramentas automatizadas demanda a construção de salvaguardas institucionais, mecanismos de controle externo e parâmetros claros para delimitar quando, como e em que extensão é legítimo delegar ao algoritmo funções tipicamente humanas.

No plano operativo, a proporcionalidade, segundo a lei material da ponderação (Alexy, 2011, p. 101), constitui instrumento privilegiado para resolver colisões de direitos e princípios. Seus subtestes – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – funcionam como filtros substanciais que obrigam o julgador a justificar, de forma escalonada e controlável, a restrição de direitos. Nessa moldura da operacionalidade do direito, o dever estatal de proteção (Schutzpflicht) reforça que a jurisdição constitucional tem a obrigação de prevenir e reparar violações de direitos fundamentais,

especialmente de grupos em situação de vulnerabilidade, visando à superação das desigualdades (Leal, 2020, p. 81).

A lógica sintético-procedimental que orienta os algoritmos é incompatível com a deliberação moral e a ponderação de princípios exigidas pela proporcionalidade (Alexy, 2011, p. 101). Além disso, a opacidade algorítmica – decorrente da impossibilidade, para os destinatários e mesmo para os operadores do sistema, de conhecer de forma clara e compreensível os critérios, parâmetros e processos lógicos que conduzem ao resultado produzido pelo algoritmo – e o risco de reprodução de vieses estruturais, se não controlados, afrontam o dever de proteção estatal (Leal, 2020, p. 65) e comprometem a legitimidade decisória. Eis também o risco da opacidade.

A impossibilidade de delegar integralmente a decisão judicial a sistemas automatizados decorre da natureza prática e problematizante da jurisdição. Algoritmos operam por lógica sintética e procedimental, baseando-se em dados pretéritos e regras previamente programadas. A decisão judicial, por exigir juízo de adequação, não se reduz a padrões estatísticos.

Assim, a presença de IA no processo jurisdicional só é compatível com essa concepção quando limitada a funções de apoio documental e organizacional, observados requisitos de explicações compreensíveis, auditorias independentes e trilha verificável do raciocínio. O núcleo da decisão – a formulação e a justificação das razões – permanece necessariamente humano, ancorado na integridade do sistema jurídico e na ponderação material de

princípios. Ausentes essas condições, o uso de IA se mostra incompatível com a própria natureza da jurisdição como prática racional, coerente e comprometida com a igualdade.

Além disso, assim como quando se usa uma determinada doutrina ou um julgado para construir argumentativamente uma decisão é necessário referir a fonte, o uso da IA também reclama sua indicação expressa, sob pena de desvio moral do uso de inteligências artificiais (Jardim, 2024, p. 168).

Ferramentas de decisão automatizada consistem em sistemas computacionais que utilizam algoritmos para tomar decisões com diferente nível de intervenção humana. Essas decisões abrangem desde classificação de dados até recomendações e decisões finais automatizadas (Greenleaf; Mowbray; Chung, 2017, p. 3-4).

Seu potencial vai além da simples automação mecânica: elas podem apoiar magistrados e servidores, reduzir tempos de análise. Agem em um contínuo que vai do suporte informativo e classificatório às recomendações parametrizadas e, em certos arranjos, a decisões automatizadas – sempre exigindo atenção aos limites éticos, técnicos e normativos (Greenleaf; Mowbray; Chung, 2017, p. 3-4).

E isso a partir de dois problemas: a opacidade algorítmica e a racionalidade artificial. A racionalidade artificial opera segundo padrões lógico-formais e correlações estatísticas. Ainda que apta a processar informações em grande escala, carece da dimensão teleológica e axiológica que estrutura a decisão judicial como ato de

razão prática. Diferentemente do juiz, o algoritmo limita-se a aplicar modelos previamente parametrizados. Essa limitação tende a reproduzir as regularidades detectadas (Burrell, 2016, p. 3-5). Quando associadas, a opacidade algorítmica e a racionalidade artificial formam um quadro de risco ampliado: a segunda reduz o processo decisório a operações calculatórias destituídas de ponderação moral (Alexy, 2011, p. 101). Nesse cenário, o dever estatal de proteção assume papel central, impondo ao Poder Judiciário a obrigação de garantir que qualquer decisão, ainda que auxiliada por IA, preserve a integridade do direito, a igualdade de tratamento e a proteção contra discriminações arbitrárias (Dworkin, 2007, p. 241).

O enfrentamento desses problemas exige que a incorporação de IA ao processo judicial esteja condicionada a requisitos rigorosos: i) explicabilidade; ii) auditabilidade; e iii) rastreabilidade. Sem essas salvaguardas, a delegação decisória a sistemas automatizados afronta diretamente o núcleo da função jurisdicional.

Como adverte Nicoletis (2020, p. 138-139), todo sistema de IA está inevitavelmente “preso ao passado”, o que significa que a máquina tenderá a reproduzir as assimetrias presentes. O'Donnell (2025, n.p.) descreve uma adoção inicial e heterogênea de IA generativa por magistrados nos EUA, cotejada com episódios concretos de erro: (i) em Minnesota, a corte federal descredenciou o testemunho de um professor de Stanford por citações inexistentes geradas por IA em ação sobre deepfakes eleitorais; (ii) em julho,

juízes federais retiraram/reescreveram decisões após advogados apontarem imprecisões factuais e trechos que “não constavam” dos precedentes citados; e (iii) a Corte de Apelações da Geórgia anulou ordem de primeira instância que se apoiava em casos fictícios, alucinados pela Máquina. Esses exemplos ilustram o risco sistêmico de alucinações não detectadas em decisões, além de uma assimetria de accountability.

No plano operativo, emergem diretrizes prudenciais: uso restrito a funções de apoio com verificação humana; checklists ex ante; segregação entre rascunho assistido e formação do juízo; e mecanismos céleres de correção com transparência. Assim, entre os múltiplos riscos ético-rationais mapeados, um se destaca pela sua gravidade e complexidade: o viés algorítmico. A sua análise demanda examinar não apenas aspectos técnicos, mas também a compatibilidade desses sistemas com a integridade do direito e com a igualdade substancial, o que suscita um desafio central: como assegurar que o emprego dessas ferramentas no Judiciário promova uma tutela jurisdicional verdadeiramente igualitária, livre de discriminações sistêmicas e congruente com a integridade constitucional? O enfrentamento desse problema exige a implementação de mecanismos de transparência, auditoria e participação, capazes de identificar, mitigar e corrigir distorções nas decisões automatizadas.

O viés algorítmico pode ser compreendido como qualquer distorção sistemática nos resultados gerados por um sistema automatizado, decorrente de escolhas humanas conscientes ou

inconscientes no desenho do algoritmo, na seleção e tratamento dos dados, ou ainda na forma como as saídas são interpretadas e aplicadas (Burrell, 2016, p. 3-5). Essa distorção não é um mero erro accidental: ela traduz e reproduz, em linguagem computacional, desigualdades históricas e preconceitos culturalmente arraigados, podendo transformar-se em um obstáculo estrutural à igualdade de tratamento no exercício da jurisdição. Como adverte O’Neil (2020, p. 21), algoritmos enviesados tendem a operar sob a aparência de objetividade e precisão, ampliam e consolidam injustiças preexistentes, afetando desproporcionalmente grupos já vulnerabilizados e dificultando a sua contestação.

A compreensão do viés algorítmico exige reconhecer que os dados utilizados para treinar sistemas de IA não constituem um reflexo neutro ou objetivo da realidade. As estruturas sociais são atravessadas por relações históricas de poder que geram e perpetuam desigualdades, operando de modo difuso e persistente, independentemente da intenção individual dos agentes. Essa lógica caracteriza o fenômeno da discriminação estrutural, cujo traço distintivo é a sua reprodução sistêmica, invisibilizada pela aparente normalidade das práticas que a sustentam. No contexto dos sistemas automatizados, essa herança estrutural é incorporada aos dados e, uma vez processada por modelos algorítmicos, pode ser amplificada, criando um ciclo vicioso em que padrões discriminatórios do passado moldam decisões do presente – inclusive no âmbito jurisdicional, onde se espera, ao contrário, a superação dessas distorções.

No contexto sócio-judicial, a discriminação estrutural assume contornos particularmente sensíveis, pois o direito – que, em sua dimensão garantidora, deveria funcionar como instrumento de superação dessas desigualdades – pode, inadvertidamente, reforçá-las quando incorpora sistemas algorítmicos sem a devida mediação crítica. Como observa Saba (2005, p. 15-17), a desigualdade estrutural não decorre apenas de atos isolados de discriminação, mas de padrões arraigados que moldam instituições, práticas e relações sociais, produzindo exclusões sistemáticas e persistentes. Dados históricos, quando empregados sem filtragem ou contextualização, transportam para o ambiente computacional as marcas dessas assimetrias, fazendo com que decisões automatizadas reproduzam – e, em alguns casos, aprofundem.

O viés algorítmico pode manifestar-se em diferentes fases do processo de decisão automatizada. No viés de dados, a distorção decorre da utilização de informações incompletas, desbalanceadas ou impregnadas por estereótipos – problema que, como observam Mendes e Mattiuzzo (2019, p. 51-52), compromete a neutralidade pretendida ao projetar sistemas de IA. No viés de modelo, a fonte da distorção reside na própria estrutura matemática ou estatística empregada para processar os dados, que privilegia determinadas correlações em detrimento de outras, podendo reforçar desigualdades já existentes. Há ainda o viés de aplicação, que emerge quando as saídas do sistema são interpretadas ou utilizadas de maneira acrítica, sem a devida ponderação contextual ou normativa – situação que, como ressalta Paranhos (2022, p. 93),

intensifica o risco de discriminações automatizadas ao deslocar a análise para uma lógica puramente procedimental, descolada das nuances fático-jurídicas.

Em qualquer dessas modalidades, o efeito cumulativo do viés algorítmico no Judiciário é potencialmente devastador: decisões que, embora formalmente corretas, são materialmente injustas, violando o princípio da igualdade em sua dimensão de igual consideração e respeito.

A opacidade algorítmica – impossibilidade de compreender claramente os critérios e processos lógicos que conduzem a determinado resultado – agrava esse quadro (Burrell, 2016, p. 3-5). No processo judicial, a opacidade compromete a publicidade e a motivação das decisões, pilares da legitimidade jurisdicional (Alexy, 2011, p. 274). Sem visibilidade sobre como uma decisão foi alcançada, torna-se inviável exercer controle democrático sobre a função jurisdicional. A decisão judicial, para ser legítima, deve ser fruto de um processo argumentativo que possa ser reconstruído e debatido, o que é inviável quando o núcleo decisório é delegado a sistemas que funcionam como “caixas-pretas”.

O dever estatal de proteção (*Schutzpflicht*) reforça essa obrigação, impondo ao Estado não apenas a proibição de violar direitos, mas também o dever positivo de prevenir que ferramentas tecnológicas causem danos ou discriminações indevidas (Leal; Maas, 2020, p. 49-50). Na seara judicial, isso significa estabelecer parâmetros para que qualquer decisão – humana ou assistida por IA – seja compatível com a igualdade substancial e a dignidade da

pessoa humana. Essa exigência conecta-se ao direito fundamental implícito à explicabilidade e à transparência, compreendido como salvaguarda contra discriminações algorítmicas arbitrárias, isto é, aquelas que não se sustentariam acaso expostas e justificadas em suas razões. A explicabilidade, ao lado da rastreabilidade, permite identificar falhas técnicas, éticas ou jurídicas no processo decisório automatizado, viabilizando a auditoria e a correção de vieses discriminatórios ao longo do tempo. Trata-se de um requisito central para superar a opacidade algorítmica, assegurando que decisões com impacto relevante na vida das pessoas possam ser compreendidas e contestadas de forma adequada ao nível de especialização do interessado.

Assim, a implementação de mecanismos de IA Explicável (XAI) não é apenas uma boa prática técnica, mas uma imposição jurídico-constitucional, cuja efetividade demanda ponderação entre o dever de transparência e a proteção de segredos comerciais. A IA deve ser considerada um instrumento de apoio à tomada de decisão, cabendo ao juiz atuar como gestor do processo decisório. Essa função deve ser exercida com rigor, priorizando a manutenção da ordem jurídica e a proteção dos direitos fundamentais (Jardim, 2024, p. 169).

No plano prático, a mitigação do viés algorítmico exige transparência, por meio da divulgação dos critérios e variáveis relevantes utilizados nos modelos (Pasquale, 2015, p. 3-5): transparência sobre critérios; auditorias independentes; e mecanismos de participação/contraditório. Essas medidas não são

meras formalidades: constituem garantias instrumentais para preservar a função jurisdicional como prática humana.

A ausência de tais salvaguardas conduz ao risco de se instaurar uma jurisdição automatizada desprovida de controle democrático – a *black box society* denunciada por Pasquale (2015, p. 1-2) –, na qual decisões são legitimadas pela autoridade da máquina e não pela solidez argumentativa e constitucional de seu conteúdo. O desafio, portanto, não está em rejeitar a tecnologia, mas em integrá-la criticamente ao processo judicial, de modo a compatibilizar seu potencial de ampliar a eficiência e a capacidade analítica do Judiciário com a preservação dos elementos que conferem legitimidade à decisão: a razão prática, a historicidade e a responsabilidade ética do julgador (MacCormick, 2005, p. 121).

Nesse sentido, a jurisdição constitucional desempenha papel essencial na definição de limites e salvaguardas para o uso da IA, assegurando que sua aplicação não corroa a integridade do direito nem comprometa a proteção de grupos vulneráveis (Saba, 2005, p. 7). Ao controlar, de forma preventiva e corretiva, os impactos do viés algorítmico, a jurisdição reafirma seu compromisso com a igualdade e com a não-discriminação.

Nesse sentido, Cambi e Amaral (2023, p. 210-211) alertam que a adoção acrítica de decisões automatizadas tende a enfraquecer o papel contramajoritário do Poder Judiciário, pois reduz a margem de deliberação prudencial e substitui a ponderação de valores por padrões estatísticos derivados de dados pretéritos. A proteção de grupos vulneráveis e a concretização dos direitos fundamentais

dependem, portanto, da manutenção do juiz como centro do processo decisório, cabendo à IA desempenhar função meramente instrumental e subordinada.

Em síntese, enfrentar o viés algorítmico é preservar o núcleo ético e racional da jurisdição, garantindo que a tecnologia seja uma aliada na concretização dos direitos fundamentais. O compromisso com a igualdade e a integridade do direito impõe que o Estado-juiz, ao incorporar ferramentas de decisão automatizada, o faça sob o imperativo de tutelar o direito, reafirmando o direito como um *locus* humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A admissibilidade de IA na jurisdição depende de um modelo de governança que preserve a racionalidade prática, a publicidade das razões e a igualdade material. O ato de julgar – que interpreta, pondera e responde a uma história institucional – é irredutivelmente humano. A tecnologia assiste, mas não decide: seu lugar é o do instrumento subordinado, transparente e auditável. A modernização judicial só é legítima se não abdicar daquilo que define o direito – uma *ars inveniendi* orientada por princípios constitucionais, com justificabilidade pública e compromisso com a não discriminação. Em suma, enfrentar o viés algorítmico é resguardar o núcleo ético-racional da jurisdição: assegurar que a máquina ilumine o caminho das razões – e nunca o substitua.

No âmago do Estado Constitucional Democrático, onde a justiça se ergue como último bastião contra a arbitrariedade, nenhuma arquitetura algorítmica — por mais engenhosa, veloz ou precisa — pode substituir o juízo humano que pondera, interpreta e concretiza os princípios constitucionais. A decisão judicial, ato supremo de razão prática e compromisso ético, é insubstituível: nela convergem a historicidade do direito e a sua intencionalidade. É, pois, o Direito, uma *ars inveniendi* que significa algo bom, sempre mutável, porém coerente. A tecnologia pode auxiliar, mas jamais comandar; pode iluminar, mas nunca decidir. Algoritmos assessoram, mas não podem decidir no Judiciário, pois abdicar desse núcleo humano é renunciar ao próprio sentido do direito, com sentimento de justiça comunitária, que sustenta o pacto civilizatório.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BURRELL, Jenna. How the machine ‘thinks’: Understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, v. 1, n. 12, 2016.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; AMARAL, Maria Eduarda Toledo Pennacchi Tibiriçá. Inteligência artificial no Poder Judiciário, discriminação algorítmica e direitos humanos fundamentais. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 189-218, jul./dez. 2023.

CASTANHEIRA NEVES, António. **Digesta**: Escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros. v. 2. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

GREENLEAF, Graham; MOWBRAY, Andrew; CHUNG, Philip. Building sustainable free legal advisory systems: experiences from the history of AI & Law. **Computer Law & Security Review**, v. 34, n. 1, p. 1-22, 2017.

JARDIM, Augusto Tanger. Reflexões sobre inteligência artificial e jurisdição: Potenciais problemas resultantes do uso da ia à luz dos elementos definidores da jurisdição. In: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; PAULO, Lucas Moreschi (Org.). **Direitos Fundamentais e Constitucionalismo Digital**. São Paulo: Dialética, 2024

LEAL; Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. **“Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e controle jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MENDES, Laura Schertel; MATTIUZZO, Marcela. Discriminação Algorítmica: Conceito, Fundamento Legal E Tipologia. **Direito Público**, v. 16, n. 90, 2019.

NICOLELIS, Miguel. **O verdadeiro criador de tudo: como o cérebro humano esculpiu o universo como nós o conhecemos**. São Paulo: Planeta, 2020.

O'DONNELL, James. Meet the early-adopter judges using AI. **MIT Technology Review**, 11 ago. 2025.

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia**. Trad. Rafael Abraham. Santo André: Editora Rua do Sabão, 2020.

PARANHOS, Mário C. Oliveira. **Viés algorítmico: uma análise sobre discriminações automatizadas**. Rio de Janeiro: Lúmens Juris, 2022.

PASQUALE, Frank. **The black box society: the secret algorithms that control money and information**. Cambridge e Londres: Harvard University Press, 2015.

PAULO, Lucas Moreschi. **Fundamentos para uma teoria da coerência normativa no raciocínio jurídico**. São Paulo: Dialética, 2022.

PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2008.

SABA, Roberto. (Des)igualdad estructural. **Derecho y Humanidades**, n. 11, 2005.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Direito à moradia e ocupações irregulares: viabilidade de utilização de bens públicos e privados para fins de realocação de indivíduos vulneráveis à luz da proporcionalidade

Right to Dwelling and Unlawful Occupations: Proportionality and the Use of Public and Private Property to Relocate Vulnerable Individuals

Lucas Moreschi Paulo¹

Samara Navroski²

INTRODUÇÃO

O trabalho tem como tema a realocação prévia de indivíduos vulneráveis como instrumento de proteção e promoção ao direito

¹ Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Com Doutorado-Sanduíche na Universidade da Coruña (Espanha), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Foi bolsista do PPGD da FMP. Professor. Co-coordenador do Grupo de Pesquisa Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo-constitucional, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela Prof. Dr. Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC. Membro da Argumentation Network of the Americas - ANA. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

² Samara Navroski, estudante de direito do 10º semestre da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do grupo de pesquisa “Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo-constitucional”, coordenado pelo Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho e pelo Prof. Me. Lucas Moreschi Paulo, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0416796214166911>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6898-1508>. E-mail: samaranavroski@outlook.com.

fundamental à moradia, investigando a possibilidade de uso de bens públicos e privados à luz do teste de proporcionalidade. O objetivo principal do estudo consistiu em buscar uma resposta alternativa à insuficiência e das políticas públicas de acesso à moradia e à habitação já existentes, a fim de responder ao seguinte problema de pesquisa: em que condições a realocação protege e promove o direito à moradia e quando se mostra constitucionalmente admissível?

Para alcançar tal finalidade, a pesquisa, de natureza aplicada e caráter qualitativo, adotou abordagem indutiva, método monográfico e de pesquisa bibliográfica, a partir dos quais foi possível examinar os fundamentos constitucionais, doutrinários e jurisprudenciais pertinentes ao caso.

A hipótese levantada é a de que a realocação prévia de indivíduos vulneráveis pode constituir medida adequada, necessária e proporcional, sobretudo quando envolve bens públicos, uma vez que, por sua natureza, devem atender aos interesses e necessidades da coletividade. Isso, no entanto, não significa que a realocação utilizando bens privados seja inviável, mas a relativização desse direito encontra maiores entraves e exige cautela redobrada, bem como justificativa reforçada, diante da proteção constitucional conferida ao direito de propriedade e do caráter social do direito à moradia que impõe, precipuamente ao Estado, o dever de fornecer todos os meios necessários para a efetivação desse direito.

Os resultados alcançados confirmaram a hipótese apresentada e demonstraram que a realocação pode servir como medida apta a proteger e promover o direito fundamental à moradia,

mostrando-se mais satisfatória e menos conflitiva nos casos envolvendo bens públicos.

DESENVOLVIMENTO

As ocupações irregulares – em bens públicos e privados – expõem a face mais visível das desigualdades e da inefetividade do direito à moradia. Não se reduzem à ótica da ilegalidade: em regra, resultam da ausência de políticas públicas efetivas e da precarização das condições de vida, exigindo análise das causas estruturais e de suas repercussões jurídicas e sociais. Dessa forma, compreender a moradia como direito fundamental, requer considerar a vulnerabilidade social: a privação de moradia adequada, em geral, não decorre de escolhas individuais, mas de condições estruturais que colocam grupos em desvantagem.

Vulnerabilidade é a fraqueza de um sujeito na relação jurídica – por condições inerentes ou pela assimetria de poder em favor do outro –, o que a vincula diretamente ao princípio da igualdade (Marques; Miragem, 2012). Este, reconhecido como objetivo central da República pelo art. 3º da Constituição, constitui valor estruturante do compromisso democrático e impõe ao Estado tratamento isonômico a todas as pessoas, sem prescindir de medidas concretas para corrigir desvantagens (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2022).

Dessa forma, promover a igualdade exige mais que neutralidade formal: requer atenção às diferenças reais e respostas protetivas proporcionais. Como ensina Paulo (2025, p. 252), quando

“não houver razão suficiente para permitir dispensar um tratamento igualitário, o tratamento desigual (mais protetivo) é obrigatório na medida das desigualdades e da vulnerabilidade constatada.”

Diante desse cenário, é inegável que recai sobre o Estado um dever jurídico de proteção (*Schutzpflicht des Staates*) frente às situações de vulnerabilidade social, especialmente quando delas decorre a violação de direitos fundamentais indispensáveis à dignidade da pessoa humana. Esse dever não se limita a uma atuação negativa por parte do Estado de não interferir na liberdade do cidadão, mas também uma atuação positiva, de proteger o cidadão, garantindo-lhes os seus direitos fundamentais, ou seja, se, por um lado, o Estado não deve interferir na liberdade do cidadão, por outro, deve protegê-lo de possíveis violações aos direitos fundamentais, no que se almeja o melhoramento da qualidade de vida (Maas; Leal, 2022).

O direito à moradia é um emblemático exemplo que exige um olhar diferenciado e um dever de proteção específico, pois, para além de constituir um pressuposto para o exercício de diversos outros direitos e, conseqüentemente, para a própria dignidade humana, a quantidade expressiva de indivíduos sem acesso a condições mínimas de habitabilidade, revela, de forma incontestável, a necessidade de uma intervenção estatal consistente e orientada não apenas na promoção de políticas públicas, mas também à remoção dos obstáculos estruturais que impedem o pleno exercício desse direito.

No plano internacional, o direito à moradia passou a ser introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que visava garantir a segurança e bem-estar ao indivíduo. No entanto, conforme Menezes (2017), a previsão inicial não bastou para satisfazer as necessidades habitacionais, razão pela qual o tema foi densificado por outros instrumentos: o PIDESC/1966 introduziu a noção de “moradias adequadas”; a Declaração de Vancouver/1976 vinculou moradia à qualidade de vida; o Comentário Geral nº 4/1991 definiu elementos de adequação – com ênfase na segurança da posse em sentido amplo, abrangendo titularidade formal, ocupações informais e moradias emergenciais; e a Agenda Habitat/1996 estabeleceu diretrizes para políticas urbanas inclusivas e sustentáveis, reforçando o papel estatal no acesso equitativo à terra, infraestrutura e serviços. O núcleo dessa normatização afirma que moradia não é apenas “ter um teto”, mas garantir condições mínimas de habitabilidade para o pleno desenvolvimento – com acesso a saúde, educação, saneamento e segurança –, configurando dever de proteção e promoção por parte do Estado.

Apesar desse entendimento mais abrangente e consolidado no plano internacional, no contexto brasileiro, a incorporação do direito à moradia, assim como destaca Sarlet (2008), passou a constar expressamente no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no art. 6º, caput, da Constituição Federal, a partir da proposta de Emenda Constitucional nº 26, aprovada somente nos anos 2000, ou seja, após

mais de 50 anos em que o direito à moradia digna vinha sendo discutido.

Com a inclusão no rol dos direitos fundamentais da Carta Magna, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental social de natureza prestacional, também conhecido como direito de segunda geração. Diferentemente dos direitos de primeira geração – que demandam uma abstenção do Estado, ou seja, uma obrigação negativa, de não fazer, de não interferir – os direitos de segunda geração, possuem como traço característico a produção para o Estado de uma obrigação de fazer, um dever de agir, de modo que, enquanto os direitos de primeira geração são exercitáveis contra o Estado, os direitos da segunda geração se exercem através do Estado (Freitas, 2013).

Nesse contexto, embora seja irrefutável que direito à moradia conquistou reconhecimento jurídico significativo tanto no plano internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro, sua efetivação ainda está longe de atender plenamente às necessidades da população, especialmente das camadas mais vulneráveis. A persistência da informalidade habitacional, da precariedade das condições de vida e da insuficiência das políticas públicas evidencia um distanciamento entre o que é garantido pela norma e o que é vivenciado na realidade. Dessa tensão resultam conflitos complexos entre o direito à moradia e outros direitos igualmente protegidos constitucionalmente, como a propriedade privada e o interesse público na gestão dos bens estatais.

Nesse cenário, a distinção se adensa entre bens privados e públicos. No âmbito público, a moradia pode ser promovida: (i) pela destinação de bens públicos à habitação – reafirmando a supremacia do interesse público e a função social da propriedade estatal; e (ii) por políticas públicas específicas. A doutrina majoritária estende a função social a todos os regimes, inclusive o público: trata-se de imperativo constitucional de uso racional, eficiente e orientado ao bem-estar coletivo, independentemente do titular. Bens públicos abandonados, subutilizados ou desviados de finalidade violam essa função e o interesse público que rege a gestão patrimonial (Rocha, 2005, p. 127, *apud* Rocha, 2020).

Ao mesmo tempo, a tutela da propriedade privada, embora assegurada constitucionalmente, não se reveste de caráter absoluto, especialmente diante da necessidade de efetivação de direitos fundamentais como a moradia. Juridicamente, a propriedade privada constitui um dos pilares da ordem jurídica brasileira e desempenha papel central no modelo econômico, mas deve ser interpretada em harmonia com os princípios da função social e da dignidade da pessoa humana. Nesse cenário, a colisão entre propriedade e moradia exige soluções que preservem o direito de propriedade sem inviabilizar o acesso à moradia digna, sobretudo para populações em situação de vulnerabilidade (Rizzardo, 2021).

É nesse contexto que a proposta de realocação prévia surge como medida intermediária capaz de compatibilizar os direitos fundamentais em conflito: de um lado, o direito à moradia das populações em situação de vulnerabilidade; de outro, a proteção da

propriedade – pública ou privada. Trata-se da garantia de uma alternativa habitacional adequada antes da efetivação de ordens de desocupação ou remoções forçadas, evitando atitudes que ferem direitos humanos ou que sejam desproporcionais.

A realocação consiste na oferta prévia de alternativa habitacional adequada antes de qualquer remoção forçada ou despejo, evitando violação do núcleo essencial do direito à moradia e cumprindo o dever estatal de assegurar direitos sociais. Essa exigência alinha-se às Diretrizes da ONU sobre Despejos Forçados (Anexo 1), que condicionam remoções a situações absolutamente excepcionais, previstas em lei, compatíveis com o direito internacional dos direitos humanos e voltadas exclusivamente ao bem-estar coletivo, devendo ser razoáveis, proporcionais e acompanhadas de plena compensação e reabilitação, com garantia de alternativa digna e participação efetiva da comunidade afetada (ONU, 2007). Não se trata de formalidade, mas de imposição jurídica destinada a proteger a moradia e a dignidade humana; medidas que desconsiderem tais parâmetros são ilegítimas, arbitrárias e incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Nesse horizonte, a política habitacional deve superar o foco exclusivo em financiamento e formalização da propriedade, prevenindo remoções/expulsões forçadas e reconhecendo a posse como via legítima de acesso à moradia. Programas como Minha Casa Minha Vida, Locação e Aluguel Social representam avanço, mas permanecem insuficientes para alcançar a população em extrema vulnerabilidade e pobreza (Menezes, 2017).

No Brasil, embora existam experiências pontuais, a realocação prévia ainda não foi incorporada como política pública sistemática. Em grande parte das situações envolvendo ocupações irregulares, especialmente em áreas de alta vulnerabilidade social, a resposta estatal ainda se limita à remoção forçada, frequentemente sem qualquer oferta prévia de alternativa digna às famílias afetadas, notadamente em razão da prevalência, na grande maioria dos casos, da propriedade, seja ela pública ou privada.

Por consequência, necessária se faz a ponderação entre os dois direitos fundamentais – direito à moradia e direito à propriedade – para, dessa forma, analisar em quais casos é viável primar pelo direito à moradia, assegurando a realocação ou até mesmo a manutenção dos indivíduos no bem ocupado de forma irregular, e em quais casos tal medida se torna inviável, devendo prevalecer o direito à propriedade.

Para tanto, considerando-se que ambos os direitos envolvidos se tratam de garantias fundamentais asseguradas pela Constituição Federal, impondo-se o reconhecimento de que, para que um prevaleça em determinada situação, outro pode sofrer restrições ou limitações. Nesse contexto, o teste de proporcionalidade desenvolvido por Alexy revela-se indispensável, pois, conforme destaca Gavião Filho (2022), a intervenção ou restrição no escopo de proteção de direitos fundamentais, somente é admissível quando estiver racionalmente justificada, o que ocorre apenas quando atendidas as exigências do referido teste.

No caso da realocação, quando a ocupação recai sobre bens públicos, a aplicação do teste de proporcionalidade tende a demonstrar resultados mais positivos, onde o direito à moradia possui mais chance de prevalecer. Isso porque, parte-se do pressuposto que os bens públicos, por sua natureza, devem atender aos interesses e necessidades do poder público, de modo que, caso este não esteja cumprindo, efetivamente, sua função social ou, ainda, se encontre em condição de ociosidade, possivelmente, utilizá-lo para fins de moradia atenderá à sua finalidade principal. A promoção do direito à moradia pode ocorrer pela destinação habitacional de bens dominicais subutilizados ou ociosos nesse efeito.

Por outro lado, quando a discussão versa sobre a ocupação irregular que recai sobre bens privados, a análise tende a ser mais complexa e sensível, exigindo-se maior rigor na aplicação dos subtestes, uma vez que, diferentemente dos bens públicos – que possuem destinação vinculada ao interesse público – a intervenção na propriedade privada atinge diretamente a esfera patrimonial e a autonomia do particular, que, embora também esteja submetido à função social, seria, de certa forma, compelido a suportar um ônus que decorre, de modo geral, da omissão estrutural do Estado na formulação de políticas habitacionais. Dessa forma, permitir que o interesse coletivo se sobreponha automaticamente à propriedade privada, sem a devida ponderação, significaria não apenas relativizar um direito fundamental, mas transferir indevidamente ao indivíduo uma responsabilidade que é, precipuamente, do Poder Público.

Nesse sentido, revela-se imprescindível que o Estado assuma uma postura ativa, seja implementando programas habitacionais efetivos, seja assegurando a proteção dos direitos envolvidos em lides, a fim de promover soluções justas e compatíveis com a complexidade dos conflitos urbanos contemporâneos. Além disso, o enfrentamento de conflitos fundiários envolvendo ocupações irregulares em áreas públicas ou privadas podem demandar respostas que superam os limites da tutela individual ou da atuação judicial tradicional, dado seu caráter estrutural e/ou transindividual. Nesse cenário, destacam-se os chamados processos estruturantes e a colaboração no processo coletivo, voltados não apenas à resolução imediata de um litígio, mas também à transformação de políticas públicas falhas ou omissas, com a participação de todos os atores envolvidos.

Inspirado nas *structural reforms* norte-americanas, esse modelo de processo passou a ganhar espaço, assim como destacado por Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2022, p. RB-2.13), especialmente em casos que exigem reformas profundas em estruturas que são viciadas ou inadequadas e que dão causa a infrações sistemáticas e exponenciais de direitos, bem como que se mostrem insuficientes para a concretização de direitos e valores estampados na Constituição, ou seja, são decisões que vão além das “relações lineares entre as partes”.

Dessa forma, os processos judiciais coletivos e estruturantes podem desempenhar um papel decisivo na efetivação do direito à moradia, pois demonstram que a via judicial não deve se limitar a

remover ocupações ou proteger a posse formal, mas pode – e deve – ser utilizada como instrumento legítimo para enfrentar a omissão do poder público, combater desigualdades históricas no acesso à terra urbana e promover soluções habitacionais duradouras e socialmente justas, construídas, assim como destacam Arenhart, Osna e Jobim (2023, p. RB-1.3), “à luz das circunstâncias concretas do problema a ser enfrentado e da realidade do direito material a ser atuado”.

No entanto, o que se torna fundamental nesse tipo de processo é a adoção de uma postura cooperativa, em que os sujeitos processuais – Ministério Público, Defensorias, entes federativos, empresas públicas e sociedade civil – compartilham responsabilidades e contribuem para a elaboração e execução de medidas coordenadas. Somente por meio dessa atuação conjunta, pautada no diálogo e em medidas estruturantes que enfrentem as omissões históricas do Estado na formulação de uma política habitacional universal e inclusiva, é possível pensar na efetivação do direito à moradia de forma compatível com as exigências do direito contemporâneo. Do contrário, tais processos permanecerão “refém de uma postura descompassada das exigências do direito contemporâneo e, portanto, fundamentalmente alheio à sociedade civil – em suma, às determinantes culturais de nossa época” (Mitideiro, 2023, p. RB-1.1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise permitiu concluir que a vulnerabilidade social e a precariedade habitacional permanecem como obstáculos à efetividade do direito à moradia, sendo agravadas pela omissão do poder público e por respostas judiciais que privilegiam a propriedade em detrimento da dignidade humana. A proposta de realocação prévia revelou-se uma alternativa viável e juridicamente consistente, capaz de compatibilizar direitos fundamentais em tensão, sobretudo diante da utilização de bens públicos desocupados ou sem destinação social.

A aplicação do teste de proporcionalidade demonstrou que essa medida atende aos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sobretudo ao preservar a dignidade de populações vulneráveis. Entretanto, a efetivação prática dessa proposta exige políticas públicas contínuas, planejamento integrado, participação da sociedade civil e cooperação institucional.

O estudo confirmou a hipótese inicial, evidenciando que a realocação prévia é instrumento juridicamente legítimo e constitucionalmente proporcional para a promoção do direito fundamental à moradia, representando avanço frente à lógica da remoção forçada. Ao mesmo tempo, reforçou a ideia de que a proteção desse direito exige não apenas a atuação do Estado, mas também um compromisso coletivo, político e social com a redução das desigualdades e a construção de cidades inclusivas.

REFERÊNCIAS

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. Algumas considerações sobre a necessária reformulação da concepção geracional dos direitos fundamentais. **Revista da faculdade de direito da FMP**. n. 8, p. 206-223, 2013.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Proporcionalidade, direitos fundamentais, pandemia**. In: LEAL, Rogério Gesta; ÁLVAREZ, Rodrigo Rios; SBARDELOTTO, Fábio Roque (Org.). III Seminário Interinstitucional de Pós-Graduação Stricto Sensu: Universidade Finis Terrae (Chile) e Fundação Escola Superior do Ministério Público (Brasil). São Paulo: Dialética, 2022.

MAAS, Rosana Helena; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. “Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e “proibição de excesso”: espectro de sua conformação e desenvolvimento pela teoria constitucional alemã. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, v. 125, 2022.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e proteção dos vulneráveis. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.

MENEZES, Rafael Lessa V. de. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Princípios básicos e directrizes sobre as expulsões e o deslocamento com origem no desenvolvimento**: Anexo 1 do relatório do relator especial sobre habitação adequada como componente do direito a um nível de vida adequado. 2007.

PAULO, Lucas Moreschi. A discriminação algorítmico-estrutural. In: MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena (org.). **Jurisdição constitucional aberta: mandato transformador da Corte Interamericana de Direitos Humanos e**

do Supremo Tribunal Federal na proteção de grupos vulneráveis. Santo Ângelo: Ilustração, 2025. p. 249-266.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa. **Revista OAB**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 143-184, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

Saúde mental como direito fundamental: a exigibilidade da prevenção de riscos psicossociais no trabalho

Mental Health as a Fundamental Right: The Enforceability of Psychosocial Risk Prevention in the workplace

Mariana Lúcia da Silva¹

INTRODUÇÃO

A intensificação das exigências por produtividade extrema, aliada à precarização das relações laborais e a fragilidade estrutural das políticas de saúde ocupacional, tem contribuído para um cenário de sofrimento psíquico entre os trabalhadores brasileiros, refletido no crescimento de afastamentos do trabalho em decorrência de quadros de ansiedade, depressão, burnout entre outros transtornos mentais relacionados ao trabalho.

Diante dessa realidade, a Portaria MTE nº 1.419/24, alterou a redação da NR-1, incluindo expressamente os riscos psicossociais no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), mas sua vigência foi adiada pela Portaria MTE nº 765/2025 para 26 de maio de 2026, suscitando questionamentos quanto à exigibilidade imediata do dever de prevenção dos riscos psicossociais por parte dos empregadores.

¹ Mariana Lúcia da Silva; Faculdade de Direito Milton Campos; **Grupo de Pesquisa Sociedade, Estado e Resiliência (SER)**; Mestranda nas Relações Econômicas e Sociais (Bolsista CAPES) e Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos; Integrante das Oficinas de Estudos Avançados em Direito do Trabalho, Interfaces do Processo Civil e Processo do Trabalho, e Inteligência Artificial e Direito; Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/1996378040024696>; **e-mail** marianasilva3511@gmail.com.

Esse adiamento, no entanto, cria um aparente paradoxo entre o adiamento da exigibilidade do gerenciamento de riscos psicossociais com a prática fiscalizatória que o próprio MTE vem adotando desde a substituição do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) pelo PGR em 2022, uma vez que diversas empresas já foram autuadas por ausência do controle de riscos psicossociais sob o escopo mais amplo do Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO).

Diante desse cenário, o problema central da pesquisa consiste em indagar se a proteção à saúde mental e o gerenciamento dos riscos psicossociais já eram juridicamente exigíveis antes da vigência específica da Portaria nº 1.419/2024. Parte-se da hipótese de que, embora a norma tenha previsto expressamente esses riscos recentemente por meio da referida portaria, a interpretação sistemática do arcabouço jurídico normativo nacional e internacional já impunha ao empregador a responsabilidade pelo controle dos riscos psicossociais no ambiente de trabalho.

O presente estudo se justifica, portanto, pela necessidade de esclarecer que a ausência de medidas de prevenção desses riscos psicossociais já tem gerado sanções administrativas e responsabilização civil, respaldadas pela jurisprudência trabalhista, demonstrando que a proteção da saúde mental do trabalhador não constitui uma inovação normativa, mas um dever já vigente, cuja normatização explícita apenas fortalece sua efetividade, mas não inaugura sua exigibilidade.

Este estudo tem por objetivo analisar a proteção da saúde mental no trabalho diante dos riscos psicossociais, examinando seus fundamentos doutrinários e a evolução normativa da NR-1 com a Portaria MTE nº 1.419/2024, em consonância com as diretrizes da OIT. Além disso, busca-se evidenciar as autuações já realizadas pela fiscalização do MTE, com base no GRO/PGR desde 2022, mesmo antes da vigência da referida portaria. Por fim, pretende-se demonstrar a exigibilidade jurídica prévia da matéria, a partir da análise de decisões judiciais que reconhecem tanto a responsabilidade civil do empregador quanto a legitimidade das autuações decorrentes da ausência de gerenciamento desses riscos psicossociais, revelando que a normatização expressa apenas reforça um dever já existente.

A pesquisa adota a metodologia dedutiva e qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e documental, bem como por análise normativa, jurisprudencial e estatística. Foram utilizadas fontes doutrinárias, institucionais e legislativas, incluindo diretrizes da OMS/OIT, normas regulamentadoras do MTE, convenções internacionais, decisões recentes dos tribunais trabalhistas brasileiros e dados estatísticos da Previdência Social sobre afastamentos do trabalho.

A PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL E A PREVENÇÃO DOS RISCOS PSICOSSOCIAIS NO AMBIENTE DE TRABALHO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E DIRETRIZES INTERNACIONAIS

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define que a saúde é um direito fundamental de todo ser humano, sendo compreendida como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doenças ou enfermidades, devendo ser garantido o melhor estado de saúde possível para cada indivíduo, sem discriminação de raça, religião, ideologia política ou condição socioeconômica (OMS, 1946). Além disso, de acordo com a OMS, a promoção da saúde de todos os povos é fundamental para a construção da paz e da segurança global, exigindo a estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados.

Em consonância com esta perspectiva, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) reconhece a saúde como um direito social fundamental, assegurado a todos e constituindo uma obrigação do Estado (Brasil, 1988, arts. 5º, 6º), devendo ser garantida por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos” (Brasil, 1988, art. 196). A Carta Magna vincula expressamente a atuação estatal à proteção da saúde do trabalhador em seu meio ambiente laboral (Brasil, 1988, art. 200, II e VIII), bem como assegura expressamente a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”(Brasil, 1988, art. 7º).

Nesse sentido, o meio ambiente do trabalho, expressamente tutelado pelo art. 225 da Constituição, e intrinsecamente vinculado à dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, art. 1º, III), impõe a aplicação dos princípios do Direito Ambiental, garantindo saúde, segurança e bem-estar do trabalhador no espaço onde se desenvolve

a atividade produtiva humana. Os princípios da prevenção, precaução, melhoria contínua, poluidor-pagador e desenvolvimento sustentável orientam a gestão laboral, enquanto participação, informação, transparência e educação ambiental fortalecem a responsabilidade compartilhada entre trabalhadores e empregadores, promovendo ambientes de trabalho mais seguros, saudáveis e sustentáveis (Padilha, 2002; Feliciano, 2007).

Esse dever de proteção está em plena consonância com as novas diretrizes globais voltadas à promoção da saúde mental no ambiente de trabalho (OMS; OIT, 2022), bem como com as Convenções da OIT nº 155 (sobre segurança e saúde dos trabalhadores), 161 (sobre serviços de saúde no trabalho) , 187 (sobre o marco promocional para a segurança e saúde no trabalho) e 190 (sobre eliminação da violência e assédio no mundo do trabalho)², além da Recomendação nº 164 da OIT, que, em conjunto, estabelecem obrigações claras aos Estados-membros e aos empregadores na formulação de políticas nacionais de prevenção de riscos ocupacionais, o que inclui o bem-estar físico, mental e social. Estas normas estão alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, particularmente os ODS 3 (saúde e bem-estar) e 8 (trabalho decente e crescimento econômico), e reforçam a necessidade de intervenções organizacionais, treinamento de gestores e programas de reinserção laboral.

Essa estrutura de proteção à saúde do trabalhador mostra-se especialmente relevante diante do aumento significativo dos

² A **Convenção nº 190** ainda **não foi ratificada** pelo Brasil até o presente momento.

transtornos mentais (riscos psicossociais) relacionados ao trabalho. Tais quadros estão frequentemente associados à exposição a fatores psicossociais de natureza organizacional, relacional e emocional, que impactam diretamente o bem-estar psíquico. Nessa perspectiva, importa diferenciar fatores de risco de riscos psicossociais: os primeiros referem-se ao ambiente da organização e das relações de trabalho como a sobrecarga, a pressão por metas, a falta de autonomia, o assédio e a má gestão; já os riscos psicossociais correspondem aos efeitos dessa exposição como o estresse ocupacional, a ansiedade, a depressão, o burnout e o uso de substâncias psicoativas (Baruki, 2021). De acordo com a OMS (2022), os transtornos mentais afetam as pessoas de formas distintas e, sem apoio adequado, podem comprometer a autoconfiança, a capacidade e o prazer no trabalho, gerar afastamentos, dificultar a empregabilidade e impactar também cuidadores e familiares.

Como resultado, as principais causas de afastamentos do trabalho, inclusive no Brasil, decorrem de transtornos mentais como o stress relacionado ao trabalho, o esgotamento (burnout), a ansiedade e a depressão, impactando negativamente não só o bem-estar individual, mas também a sustentabilidade das organizações, ao provocarem queda acentuada da produtividade, aumento dos custos organizacionais decorrentes do absenteísmo, presenteísmo e rotatividade, além de comprometerem a qualidade dos serviços prestados.

Segundo a OMS/OIT (2022), mais de um bilhão de pessoas enfrentavam transtornos mentais em 2019, ou seja, 15% dos adultos

em idade produtiva no mundo. Transtornos de ansiedade e depressão atingem, respectivamente, 301 e 280 milhões de pessoas, em sua maioria, trabalhadores. O dado de 703 mil suicídios no mesmo período escancara a gravidade da crise silenciosa nos ambientes laborais, refletida em absenteísmo, baixa produtividade e afastamentos definitivos.

No Brasil, afastamentos por doença ocupacional em decorrência de transtornos mentais cresceram 49% entre 2020 e 2023, com destaque para ansiedade (109%, CID F41), depressão (55%, CID F32/F33), transtornos bipolares (122%, CID F31), síndrome de burnout (343%, CID Z73.0) e condições de trabalho (224%, CID Y96) (AEAT, 2022-2023).

Dessa forma, conclui-se que a proteção da saúde mental no trabalho fundamenta-se em normas constitucionais, princípios ambientais e diretrizes internacionais, visando prevenir os riscos psicossociais e promover o bem-estar integral do trabalhador. A negligência desses riscos resulta num cenário de adoecimento, impactando diretamente a dignidade do trabalhador, a produtividade, a sustentabilidade das empresas e a qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, a adequada gestão desses fatores, aliada ao cumprimento da legislação, é fundamental para a construção de um ambiente de trabalho saudável, humano e digno.

NR-1 E A EXIGIBILIDADE GERENCIAMENTO DE RISCOS PSICOSSOCIAIS

A Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1) estabelece as disposições gerais aplicáveis às demais normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho, definindo seu campo de aplicação, termos e definições comuns, bem como as medidas de prevenção em Segurança e Saúde no Trabalho (SST). Trata-se de uma norma de caráter basilar, estruturante, que orienta a aplicação das demais NR's no âmbito das relações laborais, com o objetivo de assegurar condições de trabalho seguras e saudáveis para todos os trabalhadores, promovendo a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, visando a proteção tanto da saúde física quanto da saúde mental dos indivíduos no exercício de suas atividades.

Desde sua criação, a NR-1 passou por diversas atualizações para acompanhar as transformações no mundo do trabalho e alinhar-se às normas internacionais de SST, como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a norma ISO 45001:2018³. As revisões são conduzidas no âmbito da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), instância colegiada de caráter técnico e deliberativo do governo federal, composta por representantes do governo, trabalhadores e empregadores. A CTPP tem como competência central fomentar o diálogo social para a melhoria contínua das condições e do meio ambiente de trabalho no país.

³ A norma ISO 45001:2018 estabelece os requisitos para um sistema de gestão de saúde e segurança no trabalho, com foco na prevenção de lesões e doenças ocupacionais. Ela adota a metodologia PDCA (Plan, Do, Check, Act) para a melhoria contínua das práticas de segurança no ambiente de trabalho.

No contexto da evolução da NR-1, a CTPP, com o objetivo de aprofundar o debate e oferecer subsídios técnicos sobre os riscos psicossociais relacionados ao trabalho, instituiu o Grupo de Estudo Tripartite (GET) sobre os riscos psicossociais, nos termos da Portaria STRAB/MTP nº 13.211/2021. O relatório final apresentado na 20ª Reunião Ordinária da CTPP concluiu que não havia necessidade de criação de norma regulamentadora específica, mas reforçou a obrigatoriedade de inclusão dos riscos psicossociais no Programa de Gerenciamento de Riscos (GRO/PGR), resultando na alteração do texto da NR-1 por meio da Portaria MTE nº 1.419/2024. Esta alteração estabeleceu de forma expressa que todos os empregadores devem considerar os riscos psicossociais em suas práticas de gerenciamento de riscos ocupacionais, reforçando sua integração às medidas de prevenção já previstas nas demais NR's.

A exigibilidade do gerenciamento de riscos psicossociais na NR-1 foi formalizada com a inclusão dos itens 1.5.3.2.1 e 1.5.3.1.4 no capítulo 1.5 de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, determinando que:

1.5.3.2.1 A organização deve considerar as condições de trabalho, nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.
1.5.3.1.4 O gerenciamento de riscos ocupacionais deve abranger os riscos que decorrem dos agentes físicos, químicos, biológicos, riscos de acidentes e riscos relacionados aos fatores ergonômicos, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho (Brasil, 2024).

Apesar da previsão expressa ter sido apenas em 2024, o dever de controle dos riscos psicossociais já era juridicamente exigível desde a alteração da NR-1 promovida pela Portaria

SEPR/ME nº 6.730/2020, em vigor desde 2022, quando o antigo Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) foi substituído pelo Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), ampliando o escopo de gestão que passou a englobar não apenas riscos físicos, químicos e biológicos, mas também riscos ergonômicos e de acidentes, impondo às organizações a obrigação de gerenciar todos os fatores de risco que possam gerar lesões ou agravos à saúde, incluindo, ainda que implicitamente, por interpretação sistemática e finalística, os fatores de riscos psicossociais.

A análise sistemática da NR-17 reforça esse entendimento, ao estabelecer que a gestão da ergonomia visa adaptar as condições laborais às características psicofisiológicas dos trabalhadores, abrangendo aspectos físicos e psicológicos, o que abrange, portanto, elementos relacionados à saúde mental. Assim, a gestão dos riscos psicossociais já constituía obrigação normativa implícita antes da edição da Portaria MTE nº 1.419/2024, portanto, ela não cria uma nova obrigação, mas esta apenas explicita uma diretriz já existente, ampliando sua visibilidade e aplicabilidade prática.

Conclui-se, portanto, que a NR-1, ao incluir expressamente os riscos psicossociais no PGR, apenas reforçou obrigação já existente desde 2020, em consonância com a NR-17 e normas nacionais e internacionais.

ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA RESPONSABILIDADE POR RISCOS PSICOSSOCIAIS NO TRABALHO

No Brasil, a jurisprudência trabalhista tem reconhecido, ainda que de forma não uniforme, a responsabilidade do empregador diante do adoecimento mental relacionado ao trabalho, bem como a relevância da fiscalização quanto aos riscos psicossociais nos ambientes laborais. A presente seção analisa, de um lado, decisões em que se discutiu a responsabilidade civil patronal por danos psíquicos decorrentes de condutas omissivas ou abusivas e, de outro, julgados envolvendo a atuação da fiscalização trabalhista quanto à identificação e enfrentamento dos fatores de riscos psicossociais.

A análise de processos julgados em diferentes setores — comércio, setor bancário, aviação civil e indústria calçadista — evidencia padrões reiterados de adoecimento por ansiedade, síndrome do pânico, depressão, burnout e estresse pós-traumático, com lastro probatório consistente em laudos psiquiátricos, relatórios médicos, testemunhos e afastamentos previdenciários. Em regra, os tribunais têm reconhecido o nexo concausal entre o ambiente de trabalho e o adoecimento, inclusive quando o trabalho não foi a única origem da enfermidade. A jurisprudência vem se firmando no sentido de que a contribuição significativa do empregador ao dano é suficiente para configurar responsabilidade subjetiva, conforme previsto no art. 927 do Código Civil, especialmente diante da omissão na adoção de medidas protetivas.

No processo 0020849-77.2017.5.04.0028 (TRT-4, 2017), por exemplo, a omissão patronal em manter um ambiente de trabalho saudável livre de riscos à saúde, resultou na condenação de R\$ 20.000,00 por danos morais em razão de tratamento humilhante e

vexatório imposto ao motorista. No processo 0000858-07.2022.5.10.0018 (TRT-10, 2022), envolvendo instituição bancária, reconheceu-se nexos concausais entre doenças mentais, síndrome de burnout e depressão, e o ambiente laboral, com condenação à pensão vitalícia proporcional à perda da capacidade de trabalho. Em sentido similar, no caso 0021276-29.2021.5.04.0030 (TRT-4, 2021), uma comissária de bordo obteve indenização de R\$ 15.000,00, tendo sido reconhecido o nexo de concausalidade entre pressões por metas, escalas imprevisíveis e ausência de suporte organizacional e o desencadeamento de Síndrome de Burnout e Depressão. Já no processo 0000295-73.2022.5.07.0025 (TRT-7, 2022), foi reconhecido o nexo causal entre cobranças intensas, jornadas noturnas e metas inalcançáveis e o desenvolvimento de transtornos de ansiedade e síndrome do pânico em uma operadora de indústria calçadista, que obteve indenização de R\$ 8.000,00.

Esses julgados revelam os desafios probatórios próprios dos transtornos mentais, dada a subjetividade do sofrimento e a interdependência entre fatores pessoais e organizacionais. Ainda que a prova pericial psiquiátrica seja central, não tem caráter exclusivo, sendo complementada por relatórios médicos, testemunhos, afastamentos previdenciários e boletins de atendimento. Observa-se também o avanço da teoria do dano *in re ipsa*, que dispensa a comprovação objetiva do sofrimento quando demonstrada a conduta ilícita patronal e o nexo causal com o adoecimento psíquico. Os fundamentos jurídicos mais recorrentes incluem o artigo 927 do Código Civil, o artigo 7º, XXII, da Constituição Federal e a Convenção

nº 155 da OIT, internalizada pelo Decreto nº 1.254/94, Súmula 229 do STF, além de princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a função social da empresa e a valorização do trabalho humano.

Além da esfera indenizatória, a jurisprudência confirma a importância da atuação fiscalizatória quanto aos riscos psicossociais. No processo 0010376-77.2021.5.03.0009 (TRT-3, 2022), envolvendo instituição bancária, foi mantido auto de infração por descumprimento da NR-17, uma vez que, embora houvesse PCMSO formalmente instituído, este não contemplava riscos psíquicos decorrentes de metas abusivas, prazos exíguos, jornadas excessivas, cobranças vexatórias e ameaças de demissão. No caso 0010283-64.2023.5.03.0003 (TRT-3, 2024), relativo ao setor de telemarketing, validou-se auto de infração por descumprimento do artigo 157, I, da CLT e do Anexo II da NR-17, diante da ausência de medidas voltadas à mitigação dos riscos psicofisiológicos de atividade sabidamente estressante. De forma semelhante, em 0010390-34.2022.5.03.0136 (TRT-3, 2023), referente à mineração, foi reconhecida infração grave pela omissão do PCMSO em contemplar os riscos à saúde mental dos trabalhadores diretamente afetados pela tragédia do rompimento da barragem.

A análise conjunta desses julgados demonstra que tanto a responsabilização civil quanto a fiscalização administrativa têm papel decisivo na consolidação da saúde mental como dimensão inafastável do direito fundamental à saúde no ambiente de trabalho. O entendimento prevalecente é que a ausência de identificação e

enfrentamento dos fatores de risco psicossocial não apenas enseja indenizações por danos extrapatrimoniais, como também configura infração grave à legislação trabalhista e às normas regulamentadoras, legitimando a intervenção estatal.

Assim, conclui-se que o entendimento sobre a obrigatoriedade do gerenciamento de riscos psicossociais tem sido corroborado pela jurisprudência trabalhista brasileira, que tem validado autos de infração da fiscalização dos auditores fiscais do trabalho e, também, condenado empregadores à reparação por danos psíquicos sofridos pelos trabalhadores decorrentes da negligência no controle desses riscos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção da saúde mental do trabalhador, historicamente negligenciada no âmbito das políticas de saúde e segurança no trabalho, revela-se hoje um dos maiores desafios do Direito do Trabalho contemporâneo. Este artigo partiu da premissa de que a intensificação das exigências produtivas, a precarização das relações laborais e a fragilidade estrutural das políticas de saúde ocupacional têm contribuído para o aumento dos transtornos mentais relacionados ao trabalho no Brasil, premissa esta confirmada pelas estatísticas analisadas ao longo da pesquisa.

O desenvolvimento do estudo demonstrou que, embora a Portaria MTE nº 1.419/2024 tenha incorporado de forma expressa os fatores de risco psicossociais no escopo do capítulo 1.5 da NR-1, a

obrigação de gerenciar esses riscos já existia, fundamentada no sistema constitucional (art. 7º, XXII, CF/88), nas Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, na NR-17 e na redação da própria NR-1 vigente desde 2022, que impunha a identificação de todos os perigos à saúde, inclusive os de natureza psicossocial.

A análise normativa e jurisprudencial confirmou a hipótese de que o dever de controle dos riscos psicossociais não é inovação trazida pela nova redação da NR-1, mas obrigação já exigível juridicamente. As decisões judiciais analisadas evidenciaram que o Poder Judiciário trabalhista tem reconhecido, de forma crescente, a responsabilidade civil do empregador tanto em condenações por danos extrapatrimoniais quanto na validação de autos de infração lavrados pela fiscalização do trabalho, com base na omissão no controle desses riscos.

Nesse cenário, torna-se ainda mais urgente a implementação efetiva do gerenciamento dos riscos psicossociais pelas organizações. Não apenas para atender às exigências normativas, mas para enfrentar o aumento de adoecimentos psíquicos relacionados ao trabalho, que impactam diretamente não só a saúde e dignidade dos trabalhadores, mas também os próprios empregadores, resultando em aumento do absenteísmo, presenteísmo, rotatividade, elevação de custos trabalhistas e previdenciários, além da queda acentuada da produtividade e da qualidade dos serviços prestados.

Assim, a adequada gestão dos fatores psicossociais transcende o mero cumprimento formal da legislação, trata-se de um

imperativo jurídico, ético e estratégico para a sustentabilidade das empresas e para a construção de um ambiente de trabalho verdadeiramente saudável, humano e digno, em consonância com os valores constitucionais e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

BARUKI, B. G. F. Riscos psicossociais no trabalho e saúde mental do trabalhador: elementos para um regime jurídico preventivo. *Rev Bras Saúde Ocup.*, São Paulo, v. 46, e19, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbso/a/Yj4VrBQcQ3tgQgHcnnGkC6F/?lang=s>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 11 abr. 2025

BRASIL. Ministério da Previdência Social. AEAT 2022: Acidentes do trabalho por CID-10 mais incidentes no Brasil em 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/arquivos/AEAT_2022/s-eacao-i-estatisticas-de-acidentes-do-trabalho/subsecao-c-acidentes-do-trabalho-segundo-a-cid/capitulo-57-brasil-e-grande-regioes/57-1-quantidade-de-acidentes-do-trabalho-por-situacao-do-registro-e-motivo-segundo-os-200-codigos-da-classificacao-internacional-de-doencas-cid-10-mais-incidentes-no-brasil-2017>. Acesso em: 17/04/2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. AEAT 2023: Acidentes do trabalho por CID-10 mais incidentes no Brasil em 2021, 2022 e 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/AEAT-2023/secao-i-estatisticas-de-acidentes-do-trabalho/subsecao-c-acidentes-do-trabalho-segundo-a-cid/capitulo-57-brasil-e-grande-regioes>>. Acesso em: 17/04/2025.

BRASIL. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024. Altera a NR-1. Disponível em <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/2024/portaria-mte-no-1-419-nr-01-gro-nova-redacao.pdf/view>>. Acesso em: 05/04/2025

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria SEPRT/ME nº 6.730, de 9 de março de 2020. Altera a Norma Regulamentadora nº 1 – Disposições Gerais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.730-de-9-de-marco-de-2020-247538988>. Acesso em: 14/04/2025

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. Acórdãos: 0020849-77.2017.5.04.0028, TRT-4, 2ª Turma, Relator Marcelo José Ferlin D'Ambroso, julgado em 21 mar. 2019; 0021276-29.2021.5.04.0030, TRT-4, 2ª Turma, Relator Carlos Henrique Selbach, julgado em 12 ago. 2024; 0000295-73.2022.5.07.0025, TRT-7, 2ª Turma, Relator Francisco José Gomes da Silva, julgado em 17 jul. 2023; 0000858-07.2022.5.10.0018, TRT-10, 1ª Turma, Relator Dorival Borges de Souza Neto, julgado em 11 set. 2024; 0010376-77.2021.5.03.0009, TRT-3, Relator Emerson José Alves Lage, julgado em 29 mar. 2022; 0010283-64.2023.5.03.0003, TRT-3, Relatora Angela Castilho Rogedo Ribeiro, julgado em 12 set. 2023; 0010390-34.2022.5.03.0136, TRT-3, Relatora Denise Alves Horta, julgado em 25 jan. 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.jt.jus.br/jurisprudencia-nacional/pesquisa>>. Acesso em: 27 abr. 2025.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Direito ambiental do trabalho. São Paulo: LTr, 2007.

MTE. Relatório final do Grupo de Estudo Tripartite sobre Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho. CTPP, 2022.

OMS; OIT. Diretrizes sobre saúde mental no trabalho. Genebra: OMS/OIT, 2022. Disponível em:
<<https://www.who.int/publications/i/item/9789240053052>>. Acesso em: 14 abr. 2025.

OMS. Constituição da Organização Mundial da Saúde. Nova York: OMS, 1946. Disponível em:
<<https://www.who.int/about/governance/constitution>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

OIT. Brasil – Normas da OIT: Convenções nº 155, 161, 187 e 190. Disponível em:
<https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102571>. Acesso em: 5 abr. 2025.

OIT. Recomendação nº 164 sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981. Disponível em:
<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312502>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PADILHA, Norma Sueli. Do meio ambiente do trabalho equilibrado. São Paulo: Ltr, 2002.

Fake news, desinformação e democracia: uma análise acerca da resolução nº 23.714/2022 do Tribunal Superior Eleitoral

Fake news, disinformation and democracy: an analysis of resolution nº 23.714/2022 of the Superior Electoral Court

Nathália de Castro Hernandez¹

INTRODUÇÃO

O ambiente informacional das últimas décadas vem sofrendo transformações significativas em virtude da popularização das redes sociais e da nova tecnologia, que ao mesmo tempo que ampliou o acesso à informação, também facilitou a disseminação de conteúdos falsos, manipulados ou enganosos – popularmente conhecidos como *fake news*.

A disseminação das *fake news* e da desinformação, especialmente em períodos eleitorais, é marcada por uma ameaça concreta à integridade dos processos, eis que possui força para comprometer a legitimidade das instituições democráticas. No contexto brasileiro, essa realidade tem ganhado relevância nos

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com Bolsa CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Processo Civil pela Faculdade Dom Alberto. Pós-Graduada em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto (2018) Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: advnathaliahernandez24@gmail.com. Currículo: <https://lattes.cnpq.br/5050564912450631>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8328-636X>.

últimos anos, levando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a adotar medidas de combate a esses problemas.

A Corte tem buscado reagir a esse fenômeno com uma postura mais ativa, especialmente com episódios envolvendo a desinformação nas eleições de 2018 a 2022. A partir desse contexto, o TSE elaborou uma série de medidas e resoluções com o objetivo de enfrentar os impactos das *fake news* no processo eleitoral. Entre essas medidas se destaca a resolução nº 23.714/2022, que dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral.

O tema desse trabalho consiste, portanto, em uma análise da resolução nº 23.714/2022 do TSE, buscando compreender sua eficácia normativa no combate as *fake news* e desinformação. Diante disso, tem-se a seguinte problemática: em que medida a resolução 23.714/2022 do TSE é capaz de enfrentar os desafios impostos pela desinformação no sistema eleitoral brasileiro? A hipótese que orienta a presente pesquisa é de que a resolução representa um significativo avanço para regulamentar os problemas, entretanto, sua eficácia ainda é limitada por diversos fatores, como a dificuldade de fiscalização digital, bem como a velocidade das informações e seus riscos de interpretação pelas pessoas. O trabalho é construído a partir do método de abordagem dedutivo, do método procedimental analítico e da técnica bibliográfica.

A RESOLUÇÃO Nº 23.714/2022 DO TSE EM COMBATE ÀS *FAKE NEWS* E A DESINFORMAÇÃO

Os avanços da tecnologia digital têm imposto novos desafios, especialmente no que diz respeito ao combate à desinformação. Questões como a proteção de dados pessoais, a disseminação de notícias falsas, os discursos de ódio e os ataques virtuais contra a ordem democrática passam a exigir maior atenção e regulação. Embora o debate sobre esses temas não seja novo, até recentemente ele se concentrava, sobretudo, na necessidade de criação de marcos legais voltados à garantia de direitos fundamentais, como a intimidade, a vida privada e o sigilo de informações pessoais (Moraes, 2024 p.42).

Antes de pensar no combate às *fake news* é necessário entender do que se trata, e como se diferencia de conceito mais comuns, como a mentira. Uma das estratégias eficazes de combate depende de uma definição precisa do que se está enfrentando. Isso porque os conteúdos são geralmente produzidos de forma estratégica: apelam as emoções do público, imitam o formato de notícias verdadeiras, misturando elementos falsos com verdadeiros, o que aumenta a credibilidade (Canalli1, 2023, p.85).

Como conceito, as *fake news* tratam-se de informações que imitem o formato de notícias reais, sendo disseminadas principalmente por meio da internet. Esses conteúdos são criados com o objetivo de aparentarem verdadeiros, mesmo sendo enganosos. Assim como a chamada “imprensa marrom”, as *fake*

news são produzidas intencionalmente para manipular a opinião pública e alcançar certos objetivos – como lucro, influência publicitária ou vantagens políticas, notadamente em épocas de eleição (Carvalho; Kanffer, 2019).

A prática de divulgar informações falsas ou distorcidas da realidade não é um fenômeno recente, mas tornou-se significativamente mais perigosa com a velocidade proporcionada pelas tecnologias atuais. As redes sociais, com seu amplo alcance e capacidade de repercussão, ampliaram de forma inédita o impacto dessas ações. Como consequência, tem-se observado um novo cenário no campo da comunicação, marcado pela manipulação de conteúdos e pela proliferação das *fake news* e da desinformação. (Leurquin. C; Leurquin, E., p. 270, 2021).

As pessoas que compartilham esses tipos de informações geralmente pertencem a um grupo, e compartilham das mesmas opiniões – ou seja, vivem dentro de uma “bolha informacional”. Esse fechado ambiente reforça duas crenças e convicções, contribuindo para o agravamento dos desafios enfrentados pela democracia e pelo Estado de Direito na era digital (Leal, M.C.H, 2025, p.47).

Esses quadros evidenciam que o regime democrático vem sofrendo erosões, onde são utilizados discursos de ódios que fomentam a divisão social, cultural e política, forjando um pensamento único em termos de representação social, e desenvolvendo estratégias que enfraquecem os mecanismos de freios e contrapesos estabelecidos entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Leal, R.G, 2025, p. 157).

Posto isso, considerando que as *fake news* e a desinformação representam uma ameaça ao Estado democrático de direito, entende-se que seus efeitos se toram ainda mais prejudiciais durante o período eleitoral. Nesses momentos, tais práticas comprometem de forma mais intensa a integridade do processo democrático, pois distorcem a percepção dos eleitores, influenciando diretamente na sua opinião e sua vontade (Andrade, 2022, p. 59-60).

Sendo assim, diante da crescente onda de ataques por disseminação de notícias falsas, o TSE editou em 20 de outubro de 2022, a resolução nº 23.714 de 2022, com o objetivo de regulamentar o combate à desinformação no processo eleitoral. A norma passou a proibir expressamente a divulgação de compartilhamento de conteúdos sabidamente falsos que pudessem comprometer o andamento democrático das eleições (Brasil, 2022a).

Já no seu artigo 1º é possível identificar a gravidade do problema e a necessidade de ações efetivas para garantir a lisura do processo democrático. O termo enfrentamento diz respeito ao ato de lidar diretamente com os problemas ou situações difíceis, buscando superar com estratégias adequadas. Quando se fala em “enfrentamento à desinformação atentatória a integridade do processo eleitoral”, destaca-se a importância de combater notícias falsas que podem comprometer a lisura das eleições (Júnior, 2024, p.21).

Em caso de descumprimento das medidas impostas pela resolução, o TSE passou a determinar a remoção imediata das publicações pelas plataformas digitais, sob pena de multa de

descumprimento que varia entre de R\$ 100 mil a R\$ 150 mil por hora, a partir da segunda hora após o recebimento da notificação oficial (Brasil, 2022a).

Contudo, a edição da resolução gerou controversa e foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.261, ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF). Os rítmicos alegavam que o texto não suficientemente claro o limite da competência do TSE, abrindo espaços para discussões sobre possíveis práticas de censura prévia por parte do Tribunal (Brasil, 2022b). O julgamento de mérito da ADI ocorreu entre os dias 8 e 18 de dezembro de 2023, tendo o STF decidido, por ampla maioria (9 votos a 1), pela constitucionalidade integral da referida resolução. O único voto parcialmente divergente foi o do Ministro André Mendonça (Moraes, 2024, p. 263).

Em vigência dessa importante resolução, o TSE julgou 76 processos relacionados à retirada de conteúdo das plataformas digitais, buscando garantir maior agilidade no enfrentamento a esse tipo de conduta. Para embasar suas decisões, a Corte passou a considerar critérios como: a proibição de discursos de ódio e discriminatórios, ataques à democracia e ao Estado de Direito, utilização de recursos públicos ou privados para financiar propaganda positiva, divulgação de notícias falsas de forma deliberada, difamação, calúnia ou injúria, além de vínculos comprovados entre veículos de comunicação e candidaturas específicas (Moraes, 2024, p. 225–226).

Pode-se dizer que o TSE, por meio de suas resoluções, consegue implementar mudanças e atualizações no Código Eleitoral com maior agilidade do que seria possível através do processo legislativo tradicional, que exige maior tempo e amadurecimento. Embora haja debates quanto aos limites do poder regulamentar, essa autoridade foi atribuída pelo próprio legislador, conforme previsto nos artigos 1º e 23, inciso IX, do Código Eleitoral. O enfrentamento à desinformação e o avanço da responsabilização das plataformas digitais ocorreram justamente por meio das resoluções, com o objetivo de impedir ainda mais o avanço. Nesse contexto, o Tribunal atua de forma legítima para assegurar eleições seguras, transparentes e íntegras, além de combater práticas que possam comprometer a confiança na democracia. (Nonato, 2025, p.47).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente influência das tecnologias digitais e das redes sociais no ambiente informacional trouxe importantes benefícios à circulação de ideias, bem como o acesso à informação. No entanto, também abriu espaço para a disseminação acelerada de conteúdos falsos e manipuladores, representando uma ameaça concreta à integridade dos processos democráticos, especialmente durante os períodos eleitorais.

A resolução 23.714/2022 do TSE surge como uma resposta institucional relevante frente a esse cenário. Seu objetivo central é conter os efeitos nocivos da desinformação, estabelecendo

mecanismos que buscam coibir a circulação das *fake news*, e proteger a legitimidade do processo eleitoral. A norma, ao prever sanções econômicas e medidas de retirada de conteúdo, representa um avanço na regulamentação do espaço digital em contextos eleitorais.

Ocorre que a eficácia da resolução ainda enfrenta desafios. A velocidade com que as desinformações se espalham, a dificuldade de fiscalizar o ambiente virtual, as interpretações subjetivas do que constitui conteúdo sabidamente falso, e os riscos de conflitos com os princípios constitucionais, são obstáculos que demandam bastante atenção e aprimoramento normativo.

Apesar das controvérsias iniciais, a validação da norma pelo STF reforça a legitimidade das medidas adotadas e evidencia a urgência de ações concretas para preservar a democracia. Ao estabelecer critérios objetivos para a remoção de conteúdos e responsabilização de práticas nocivas, a Justiça Eleitoral demonstra seu compromisso com a transparência, a verdade e o respeito às instituições democráticas, promovendo um ambiente eleitoral mais seguro, ético e confiável.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 49, n. 153, 2022, p. 38-66. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1333/841>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.714**. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Brasília, 20 de outubro de 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261**. EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO TSE Nº. 23.714/2022. ENFRENTAMENTO DA DESINFORMAÇÃO CAPAZ DE ATINGIR A INTEGRIDADE DO PROCESSO ELEITORAL. 1. [...]. Requerente: Procurador da República. Intimado: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Edson Fachin, 12 de outubro de 2022b; Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6507787>. Acesso em 02 set. 2025.

CANALLI, Rodrigo Lobo. Direito fundamental à verdade: uma defesa constitucional da integridade informacional. In: JORGE, Thaís de Mendonça (org.). **Desinformação o mal do século. Distorções, inverdades, fake news**: a democracia ameaçada. Brasília, setembro de 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/campanha/anexo/combate/ebook_desinformacao_o_mal_do_seculo.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

CARVALHO, Gustavo Arthur Coelho Lobo de; KANFFER, Gustavo Guilherme Bezerra. O tratamento jurídico das notícias falsas. **Revista do Tribunal Superior Eleitoral do Ceará**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tratamento-juridico-noticias-falsas.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2025.

JÚNIOR, Antônio Afonso Pereira. **Combate à desinformação no Processo Eleitoral Brasileiro**: análise da Resolução nº 23.714, de 2022. Monografia de especialização apresentada à Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,

2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/77012>. Acesso em: 02 set. 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Las redes sociales, la libertad de expresión, la democracia y el Supremo Tribunal Federal: Un panorama sobre el caso de Brasil. In: _____; RANK, Harmut. **Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales**. Colômbia: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, p. 47-75, 2022. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7216/5.pdf>. Acesso em 25 ago. 2025.

LEAL, Rogério Gesta. **Propaganda Eleitoral e as Ameaças à Democracia**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2025.

LEURQUIN. C; LEURQUIN, E. *Fake news*, desinformação e necessidade de formar leitores críticos. **Revista SCRIPTA**, v. 25, n. 54, p. 265-295, 2º quadrimestre de 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8189793>. Acesso em: 25 ago. 2025.

MORAES. Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista**: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wpcontent/uploads/2024/02/3C6A3BC1384DE0_TeseFinal-AlexandredeMoraes.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

NONATO, Bruno Augusto. *Fake News e TSE: O Papel das Resoluções no Combate à Desinformação ante a Omissão do Poder Legislativo*. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**. Rio de Janeiro, v. 14. n. 1, p. 42-48, jul 2025. Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/194>. Acesso em: 02 set. 2025.

O Poder Judiciário e a Garantia do Estado Socioambiental de Direito

The Judicial Branch and the Protection of the Socioenvironmental Rule of Law

Lucas Moreschi Paulo¹
Nathália Luize de Farias²

INTRODUÇÃO

O sertão está em toda parte, o sertão é do tamanho do mundo.

¹ Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Com Doutorado-Sanduiche na Universidade da Coruña (Espanha), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Foi bolsista do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da FMP. Professor. Co-coordenador do Grupo de Pesquisa Desafios Contemporâneos no Direito Público: os horizontes de mutação da ordem administrativo-constitucional, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela Prof. Dr. Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC. Membro da Argumentation Network of the Americas - ANA. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

² Doutoranda e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Doutorado no Programa Emergencial de Prevenção e Enfrentamento de Desastres relacionados a Emergências Climáticas, Eventos Extremos e Acidentes Ambientais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Bacharela em Relações Internacionais pela UFRGS. Bacharela em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Pesquisadora do grupo de pesquisa Desafios Contemporâneos no Direito Administrativo e Constitucional: Os horizontes de mutação da ordem administrativo-constitucional, coordenado pelos Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho e Prof. Me. Lucas Moreschi Paulo, do Programa de Pós-Graduação em Direito da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. E-mail: nathalia Luizefarias@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6246348594747447>.

Como lembra Guimarães Rosa, a crise ecológica está em toda parte: nas águas turvas das cidades, no ar rarefeito das periferias, no solo exaurido, de sorte que o Estado Socioambiental de Direito se decide no cotidiano e exige do intérprete um escrutínio proporcional reforçado sobre omissões e retrocessos, em que o direito ambiental é bússola, norte e paradigma.

A crescente e acelerada degradação ambiental, concomitante à percepção de que o meio ambiente sadio e equilibrado é essencial ao desenvolvimento humano, promoveu, primeiro, a politização da pauta ambiental, antes restrita às Ciências da Natureza. Em seguida, buscou-se resposta também no Direito. O que primeiro foi discutido e construído no âmbito internacional, dentro da doutrina de Direitos Humanos, logo passou a ser internalizado, por meio do processo de constitucionalização, constituindo o quadro de direitos fundamentais. Na experiência constitucional brasileira, o Art. 225 da Constituição Federal de 1988 consignou o meio ambiente sadio e equilibrado, além de direito humano de terceira dimensão, como direito fundamental, em que pese não estar previsto no Art. 5º. Trata-se, efetivamente, de um direito fundamental, porque, de acordo com o § 2º do mesmo artigo, os direitos considerados como fundamentais não são apenas aqueles elencados pelo art. 5º, mas também aqueles decorrentes do regime e dos princípios adotados constitucionalmente, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil adote.

Com este processo de constitucionalização, o referido direito passou a integrar a concepção de dignidade da pessoa humana, que

se amplia à medida em que novos direitos são reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais. Com isso, uma vez que a dignidade da pessoa humana serve como fundamento para o Estado Democrático de Direito brasileiro, de acordo com o inciso III do art. 1º da Constituição Federal, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado passou a constituir também a própria concepção de Estado, motivo pelo qual fala-se em Estado Socioambiental de Direito.

Tendo em vista que os Três Poderes devem atuar de forma independente e harmônica para garantir o funcionamento do Estado Democrático de Direito, quando agrega-se a concepção socioambiental, eles também devem ser seus garantidores. O Poder Legislativo deve desenvolver a proteção ambiental adequadamente; o Executivo deve ser capaz de implementar o que está protegido normativamente, por meio da criação e execução de políticas públicas; enquanto o Judiciário deve ser capaz de garantir que as demais prerrogativas sejam cumpridas, com vistas à legislação e, essencialmente, à Constituição. Diante disso, questiona-se: como o Judiciário deve atuar para garantir a máxima realização do quadro de direitos fundamentais que se impõe em um Estado Socioambiental de Direito?

Quanto à metodologia, constitui-se como uma pesquisa de natureza aplicada, cuja abordagem é qualitativa. Para realizá-la, optou-se como procedimento técnico pela revisão bibliográfica, a partir de produções acadêmicas jurídicas que discutam a proteção ambiental e a hermenêutica constitucional.

DESENVOLVIMENTO

Especialmente a partir dos anos 1970, várias Constituições, influenciadas pelas convenções e declarações internacionais sobre a proteção ambiental, consagraram o direito a um ambiente equilibrado ou saudável como direito fundamental. A partir disso, a qualidade ambiental passou a ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos e deveres humanos e fundamentais que lhe são correlatos (Sarlet; Fensterseifer, 2010). No ordenamento jurídico brasileiro, a proteção ambiental foi constitucionalizada em capítulo próprio, inserido no título da “Ordem Social”, mas também está presente em outros dispositivos constitucionais, que relacionam a tutela ambiental com outros temas constitucionais de alta relevância. Quando a proteção ambiental foi alçada ao *status* de direito fundamental tornou-se também um dos objetivos fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito brasileiro, conforme sustentam Sarlet e Fensterseifer (2010). Para realizá-lo, é imperioso entender que o direito ao meio ambiente não se resume a apenas um único direito fundamental, mas representa um conjunto deles, uma vez que não são autônomos (Rocha, 2013).

Sarlet e Fensterseifer (2010) defendem a existência de uma tutela jurídico-constitucional integrada dos direitos fundamentais socioambientais ou Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), dado serem todos indispensáveis para assegurar ao indivíduo e à coletividade uma vida digna e saudável.

Ao referir-se ao direito à vida não deve-se reconhecer apenas o direito à existência biológica, mas a vida com dignidade e qualidade, o que pressupõe uma relação com o entorno natural que não seja fundada na sua degradação (Rocha, 2013). A passagem do “programático” ao “vinculante”, com a constitucionalização da proteção ambiental, reclama que o Estado – legislador, administrador e juiz – opere sob a gramática dos deveres positivos (prevenção, precaução, vedação à proteção insuficiente), sob pena de inconstitucionalidade por omissão ou por proteção meramente aparente (Sarlet; Fensterseifer, 2010).

Com isso, a dignidade da pessoa humana incorporou uma dimensão ecológica que densifica seu conteúdo normativo: não há vida digna sem um entorno ambiental minimamente equilibrado. Há, portanto, uma dignidade ambiental como eixo axiológico do subsistema constitucional-ambiental, que deve funcionar como critério hermenêutico para resolver colisões entre bens constitucionalmente protegidos, com seu viés de proteção à degradação estrutural e ao risco de violação à tutela intergeracional. O direito ao meio ambiente apresenta uma dupla dimensionalidade: dimensão subjetiva – exigibilidade individual e coletiva, com instrumentos processuais adequados – e objetiva – diretriz de conformação de toda a ordem jurídica e parâmetro de validade. Dessa dupla feição decorre um ônus argumentativo reforçado do decisor quando a solução proposta possa implicar regressão injustificada do nível de tutela já alcançado (efeito *cliquet*) em relação a direitos ligados ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, ou que dele decorram.

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está relacionado à garantia dos direitos sociais, já que para gozar dos últimos é imprescindível que haja condições ambientais favoráveis. Isso coaduna-se à tese da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e fundamentais, uma vez que suas diferentes dimensões materializam as diferentes facetas do princípio da dignidade da pessoa humana, pilar central da arquitetura constitucional contemporânea (Sarlet; Fensterseifer, 2010). Com efeito, sem um meio ambiente sadio e equilibrado nenhum direito humano fundamental pode existir porque a própria continuidade da vida depende disso (Da Silva; Braga Júnior, 2021).

Destaca-se, com isso, que o direito ao meio ambiente não é um direito autônomo, mas atravessa e é atravessado pelos demais, em um movimento bidirecional. Como as demandas sociais tendem a convergir para uma agenda comum em cada período histórico, deve-se falar no acréscimo de dimensões de direitos, que são todos simultaneamente operacionais e não se excluem à medida que emergem os demais (Rocha, 2013). Nesse sentido, a expressão Socioambiental acrescida ao Estado de Direito refere-se justamente à necessária convergência das agendas social e ambiental em um mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano. O objetivo do Estado Socioambiental de Direito, então, não é pós-social, uma vez que o projeto de realização dos direitos fundamentais sociais ainda não se completou, motivo pelo qual deve coexistir a dimensão social e a ambiental como elementos integrantes do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana (Fensterseifer, 2008).

Historicamente, o debate que circunscreve a acepção de dignidade se confunde com o próprio desenvolvimento da sociedade ocidental, devendo, portanto, ser situado temporalmente. No Brasil, como se viu, a dignidade da pessoa humana assumiu uma faceta ambiental por meio do Art. 225 da Constituição, o que também implicou a alteração na concepção do Estado, uma vez que a primeira o fundamenta (Rangel, 2025). O projeto do Estado Socioambiental de Direito, portanto, é uma exigência oriunda dos problemas econômicos, sociais e ambientais, que, globalmente, convergem e impõem novas formas de atuação do Estado. Diante disso, Sarlet e Wedy (2020) sugerem, inclusive, uma noção contemporânea de Estado, dada a relevância da causa ambiental, pela qual acresce-se aos três elementos clássicos (Soberania, Povo e Território) um quarto elemento constitutivo: o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Com isso, cumpre ressaltar que a construção do Estado Socioambiental de Direito não representa um marco “ahistórico”, mas representa o avanço do processo de construção do Estado, que é contínuo. O modelo contemporâneo de Estado de Direito objetiva uma salvaguarda cada vez maior da dignidade humana e de todos os direitos fundamentais (Fensterseifer, 2008). Para isso, deve-se considerar que o direito fundamental ao meio ambiente não se exaure exclusivamente no seu exercício coletivo, mas há uma dimensão subjetiva, diante da possibilidade de cada pessoa buscar não ser afetada por dano ao ambiente em que vive, em respeito à sua dignidade. Para a efetividade dessa pretensão negativa são

necessários meios de acesso à justiça, mediante ação popular, ação civil pública ou outro meio processual legítimo, visando reparar ou acautelar-se de dano ou ato lesivo (Rocha, 2013).

O fundamento para o reconhecimento da dimensão subjetiva pode ser extraído diretamente do teor literal do *caput* do Art. 225 da CF, de acordo com o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. A ideia subjacente ao conceito de direito subjetivo está, portanto, vinculada à possibilidade do titular de um direito fundamental impor judicialmente seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado) (Sarlet; Wedy, 2020). Esta concepção de que os direitos fundamentais possuem uma dimensão dúplice foi desenvolvida, substancialmente, na doutrina e jurisprudência constitucional alemã do Pós-Segunda Guerra Mundial.

Para realização disso, cumpre ressaltar que qualquer direito fundamental, sendo transversal e multidimensional, se situa num contexto marcado pela coexistência de outros direitos e interesses constitucionalmente reconhecidos e protegidos, existindo, inclusive, situações nas quais entram em choque manifestações objetivas e subjetivas de um mesmo direito, como entre o pilar econômico e ambiental (Sarlet; Wedy, 2020). Emerge, portanto, um dever de interpretação de toda a ordem jurídica em conformidade com os direitos fundamentais e os valores que expressam a partir deles e decantam na realidade material (Sarlet; Wedy, 2020).

A conflituosidade é inerente aos direitos fundamentais, já que coexistem mutuamente, não sendo possível a um direito

fundamental simplesmente anular ou se sobrepor a outro. Por isso, nesta problemática, questiona-se até onde o direito fundamental ao meio ambiente pode ser restringido em face de outro direito fundamental. O que nos remete à questão do núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente, que deve ser protegido, no maior grau possível, pela ponderação do Poder Judiciário no caso concreto (Rocha, 2013).

A retórica do desenvolvimento sustentável pode converter-se em ideologia de conservação do status quo: preserva-se a lógica exploratória com “mitigações” marginais, sem revisão do padrão tecnológico, da distribuição de ônus ambientais e do regime de riscos e não vence o ônus argumentativo necessário. Em colisões entre o direito ao ambiente e outros direitos fundamentais, a pergunta decisiva não é quem “vence”, mas quais restrições são constitucionalmente toleráveis sem esvaziar o núcleo essencial do direito ambiental; como defendido, núcleo estruturante da possibilidade de outros direitos fundamentais. A ponderação, aqui, opera como anteparo lógico-aplicativo – e não mero instrumento retórico – impondo a demonstração de que a restrição é proporcional e não suprime a essência da tutela ecológica.

A decisão legítima em matéria socioambiental deve responder, expressamente, a algumas perguntas: (i) qual a finalidade constitucional específica protegida?; (ii) o meio eleito é adequado a essa finalidade?; (iii) havia alternativa menos gravosa com eficácia equivalente?; (iv) o balanço considerou risco intergeracional, irreversibilidade e vulnerabilidades?. Ora, a eficácia do direito

fundamental ao meio ambiente é o real possibilitador da fruição adequada e eficaz de todos os demais direitos fundamentais em uma vista bem prática: não há dignidade da pessoa humana sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como essa inclusão se articula, na prática, é uma questão concernente à efetividade dos direitos fundamentais. O conceito de desenvolvimento sustentável traz consigo o risco de se constituir em um discurso sem concretude, resultando na legitimação das práticas exploratórias existentes, ligeiramente melhoradas. Para Rocha (2013), o emprego acrítico dos termos desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental serve para conferir aparência de legitimidade aos modelos econômicos preexistentes, ao passo que só poderiam ser adequadamente aplicados se lidos conjuntamente com o princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que tem a seguinte redação: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste”. Isto é, a proteção ao meio ambiente não é apenas um fator de limitação ao desenvolvimento, mas ele deve ser avaliado, justamente, pelo grau de proteção ambiental que propicia, permitindo que a dignidade da pessoa humana se realize a partir dele (Rocha, 2013)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora em desenvolvimento, a pesquisa aponta que, para ser capaz de garantir que as prerrogativas dos demais Poderes sejam cumpridas e que o Estado Socioambiental de Direito se realize, o Poder Judiciário deve analisar os direitos subjetivos que são reivindicados e ponderar sobre os conflitos que emergem, como na discussão do desenvolvimento sustentável, com vistas à proteção da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado. A hermenêutica constitucional deve considerar a forma pela qual o direito fundamental ao meio ambiente e a dignidade da pessoa humana não se realizam apartados e devem ser analisados à luz dos demais direitos fundamentais, para que haja a máxima realização do quadro de direitos fundamentais que se impõe em um Estado Socioambiental de Direito.

REFERÊNCIAS

DA SILVA, Carlos Sérgio Gurgel; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. O meio ambiente como direito humano fundamental: novas perspectivas para uma classificação necessária. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 7, n. 5, 2021, p. 455-477.

Disponível em:

https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_0455_0477.pdf.

Acesso em: 02 set. 2025.

FENSTERSEIFER, T. Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 132–157, 2008. DOI: 10.30899/dfj.v2i2.546. Disponível em:

<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/546>. Acesso em: 5 set. 2025.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Meio Ambiente, Mínimo Existencial Socioambiental e Existência Humana: Pensar a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana. **Boletim do Observatório de Justiça e Conflitos Socioambientais, Rurais e Urbanos**, v. 1, n. 1, 2025, p. 8-17. Disponível em: <https://repositorio.fdc.edu.br/index.php/observatoriojustica/article/download/348/334>. Acesso em: 02 set. 2025.

ROCHA, João Carlos de Carvalho. Do direito fundamental ao meio ambiente à constituição ambiental. Direitos fundamentais em processo: Estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. Ministério Público da União, online, 2013. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoespesquisas/nao-periodicos/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/20_do-direito-fundamental-1.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito à saúde e proteção do ambiente na perspectiva de uma tutela jurídico-constitucional integrada dos direitos fundamentais socioambientais (DESCA). **Boletim do Instituto de Saúde**, v. 12, n.3, 2010, p. 248-253. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/33760>. Acesso em: 02 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpb.v10i3.7272>. Acesso em: 02 set. 2025.

GT2

**ESTADO, MERCADO
E SOCIEDADE:
EQUAÇÕES DE EQUILÍBRIO**

A Lógica dos *Dark Patterns* na Intensificação da Vulnerabilidade do Consumidor

The Role of Dark Patterns in Exacerbating Consumer Vulnerability

Ana Leticia de Castro Scotti¹

INTRODUÇÃO

Na vida cotidiana aliada à tecnologia floresce situações permeadas de nuances que mais assemelham-se aos episódios da série *Black Mirror*². Em meio às seguidas mudanças ao longo do século XXI, com o advento da internet projetou importantes transformações não só na forma de comunicação, como também nos relacionamentos interpessoais e nas formas de consumo. O mundo digital trouxe uma mistura nas características próprias das relações negociais transformando conceitos, ressignificando os sujeitos da relação e o próprio objeto do contrato. O surgimento de plataformas para compras, locomoção, serviços e aluguéis de imóveis é uma

¹Advogada. Mestranda em Direito (Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – PPGD/FMP), Especialista em Direito de Família e Sucessões, pela FMP/RS, LLM em Proteção de Dados: LGPD e GDPR, com dupla titulação pela Universidade de Lisboa e pela FMP/RS, Especialista em Direito Civil e Processo Civil, pela FMP/RS, integrante do Grupo de Pesquisa A Proteção do Consumidor como Garantia Fundamental Constitucional vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado, da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7088452044793931>. E-mail: ana.scotti@outlook.com.

² *Black Mirror* é uma série de televisão britânica de antologia e ficção científica criada por Charlie Brooker e centrada em temas obscuros e satíricos que examinam a sociedade moderna, particularmente a respeito das consequências imprevistas das novas tecnologias. In: *Black Mirror*, 2025

realidade que apresenta desafios em diversos campos do direito, além de sua relevância no contexto econômico e social,

Neste contexto, com o crescimento exponencial das plataformas digitais de consumo, surgem preocupações jurídicas relevantes acerca da proteção do consumidor e à intensificação de sua vulnerabilidade diante das estratégias de design manipulativo utilizadas por essas plataformas. Diante disso, o presente artigo propõe-se a investigar o seguinte problema de pesquisa: de que modo a utilização de *dark patterns* nas plataformas de consumo digital contribui para a intensificação da vulnerabilidade do consumidor, mesmo em um ambiente regulado pela legislação brasileira?

Parte-se da hipótese de que, ao estruturar suas interfaces de maneira a manipular a tomada de decisão do usuário, as plataformas de consumo digital exploram vulnerabilidades técnicas, informacionais, jurídicas e digitais, agravando o desequilíbrio inerente à relação de consumo. Embora essas práticas estejam inseridas em um ambiente normativamente regulado, com destaque para o Código de Defesa do Consumidor e a Lei Geral de Proteção de Dados, observa-se que muitas dessas condutas operam à margem da transparência exigida pelo ordenamento jurídico.

O estudo utiliza o método dedutivo, com base em conceitos gerais do Direito do Consumidor aplicados ao consumo digital. Adota o método monográfico, com foco na intensificação da vulnerabilidade do consumidor. A técnica é documental e bibliográfica, com análise de normas e doutrina. Os resultados observados apontam para a existência de um ecossistema digital estruturado não apenas para

maximizar o lucro das operadoras, mas também para manter o consumidor- em ciclos contínuos de engajamento, acentuando a vulnerabilidade e expondo-o a maiores riscos, o que demanda reflexão aprofundada sobre a efetividade do atual modelo regulatório.

DESENVOLVIMENTO

A velocidade e transformação digital o qual vive-se no século XXI, é descrito pelo economista alemão Klaus Schwab (2016), como a quarta revolução industrial, período marcado através da velocidade e amplitude que a tecnologia alcança na vida cotidiana, o que torna essa revolução industrial diferente de qualquer outra. A evolução da tecnologia, cada vez mais acessível a maior parte da sociedade, é também cada vez mais veloz. A forma e velocidade de consumir bens, serviços e informações, torna o momento histórico atual como a era da modernidade líquida, na qual almeja-se a satisfação imediata, que, conseqüentemente, o ser humano na própria mercadoria a ser consumida (Bauman, 2008).

O consumidor passou a ocupar uma posição de acentuada vulnerabilidade, tornando-se especialmente suscetível a práticas abusivas, como a ausência de transparência no tratamento de dados e a coleta indiscriminada de informações. Tais circunstâncias evidenciam que dados e privacidade não configuram um entrave meramente individual, mas constituem matéria que demanda tratamento responsável e rigoroso, na medida em que sua coleta

repercute sobre direitos fundamentais e interfere diretamente no exercício das liberdades individuais (Doneda, 2019).

Ainda que a vulnerabilidade seja imputada as relações de consumo, visto a sua posição de desequilíbrio no negócio jurídico, o contexto digital aliado as estratégias das plataformas de consumo, faz emergir questões acerca da proteção consumerista aos vulneráveis ou mesmo hipervulneráveis. Sobre o tema, Pasqualotto e Soares (2017) discorrem que embora vinculados, a hipervulnerabilidade é um instituto distinto da vulnerabilidade, uma vez que a hipervulnerabilidade deve ser atribuída a consumidores com condições especiais, como nos casos das crianças e idosos, os quais em razão de suas características, devendo esses receber um tratamento diferenciado. De outra banda, Santos e Vasconcelos (2018), entendem que a hipervulnerabilidade deve ser atribuída não em razão às condições do sujeito, mas sim, em decorrência da potencialidade de agravamento de risco no evento do consumo.

Já quanto à vulnerabilidade, com a evolução da sociedade pós-moderna, viu-se a necessidade doutrinária de atribuição aos tipos de vulnerabilidade do consumidor. Sendo essas: vulnerabilidade técnica, jurídica, fática e informacional (Marques e Miragem, 2014) e ainda, a vulnerabilidade digital (Marques e Mucelin, 2022). Ainda que a vulnerabilidade digital tenha maior pertinência ao estudo em apreço se faz mister revisar-se cada tipo das vulnerabilidades citadas, ainda que de forma breve.

Segundo Marques e Miragem (2014), a vulnerabilidade técnica representa situações em que o consumidor não possui

conhecimentos específicos sobre o funcionamento do bem/serviço que está prestes a contratar, tornando-se mais suscetível. Para Marques e Mucelin (2022), a vulnerabilidade técnica é ainda mais acentuada quando analisada à luz do ambiente digital, uma vez que o consumidor habitualmente não será especialista em dados, internet, computadores e tecnologias.

Os autores discorrem ainda que, no ambiente digital, existem pelo menos três razões para o agravamento da vulnerabilidade técnica do consumidor: i) a utilização dos dados do consumidor, uma vez que podem ser utilizadas de inúmeras formas pelo fornecedor, como nos casos de perfilização ; ii) novos serviços digitais relacionando produto e serviços, como *hardware* e *software* e; iii) fragilidades de segurança e interligação conectiva, como por exemplo, a conectividade em rede de todos os telefones através da internet (Marques; Mucelin, 2022).

No que tange a vulnerabilidade jurídica, à essa também atribuída a nomenclatura de científica, é presumida para os consumidores pessoas físicas e não profissionais, mormente verificável aos contratos de adesão ou contratos bancários. Deriva desse tipo de vulnerabilidade, o dever de informação do fornecedor sobre o conteúdo do contrato. (Marques. 2019), nos casos de atividades ilícitas, bingos e apostas, a vulnerabilidade é ainda mais evidente (Marques, 2019). Diferentemente, a vulnerabilidade fática, segundo Miragem (2020), comporta genericamente uma gama de situações diversas, tais como a fragilidade econômica do consumidor em face do fornecedor. Ou ainda, em decorrência de qualidade

específica do consumidor, como no caso de idosos, crianças, analfabetos e outros (Miragem, 2020).

A disparidade nas relações de consumo, demonstram que o desequilíbrio da relação advém justamente da ausência informacional, intensificando a disparidade da relação de consumo (Marques, 2019). Nesse ponto, a vulnerabilidade informacional, não decorre apenas a ausência de informação, mas também o excesso de informação pode intensificar o descompasso da relação, uma vez que o seu excesso possa atribuir a um serviço o senso de confiança na marca, sem permitir ao consumidor confirmar a veracidade dessas informações fornecidas (Miragem, 2019).

Nesse sentido, Klee (2011) ressalta que o ambiente digital potencializa práticas como publicidade direcionada, mecanismos de recompensa e estratégias de fidelização, que exploram aspectos psicológicos do consumidor e, por vezes, podem induzir ao comportamento impulsivo ou até patológico. Assim, a vulnerabilidade inerente à relação de consumo se intensifica, exigindo do ordenamento jurídico uma resposta mais rigorosa e proativa na regulação e fiscalização dessas plataformas.

As estratégias desenvolvidas pelas empresas de comércio digital, através de coleta de dados e automatização, permitem que as ofertas e anúncios sejam personalizados e direcionados. Práticas que ficaram ainda mais visíveis durante o período pandêmico em que houve uma crescente utilização das plataformas online de comércio devido ao isolamento social. A arquitetura do ambiente digital

fomentado por tais práticas faz emergir um olhar à vulnerabilidade digital do consumidor (Helberger; Strycharz; Micklitz, 2022).

As estratégias utilizadas através da coleta de dados são perceptíveis no cotidiano, situações de recebimento de anúncios de um produto/serviço, coincidentemente, logo após, uma conversa informal entre amigos sobre o bem/serviço, se tornam cada vez mais comuns. Sobre o tema, elucidam Helberger, Strycharz e Micklitz (2022), que o direcionamento intencional de anúncios para os consumidores através da análise de seu perfil é apenas a “ponta do iceberg”, sendo necessária a avaliação de toda a estrutura, especialmente as estruturas de plataformas que utilizam em sua arquitetura de *design* ferramentas, como os *dark patterns*.

O termo *dark patterns*, em tradução livre: padrões obscuros, foi cunhado por Harry Brignull, em 2010, o qual dedicou-se a expor práticas utilizadas pelas plataformas de comércio eletrônico, dentre as práticas, Brignull categorizou em pelo menos 16 desses seis padrões obscuros, sendo esses: prevenção à comparação; confirmação de compra por constrangimento emocional; anúncios disfarçados; falsa escassez; falsa prova social, falsa urgência, ação forçada, difícil de cancelar, custos ocultos, inscrição oculta, atrapalhar, obstrução, pré-seleção, esconder, truque de redação e interferência visual (Brignull *et al*, 2023).

Deste modo, os *dark patterns* são utilizados como ferramentas de arquitetura projetadas no desenho da plataforma, com o intuito de coerção e manipulação da tomada de decisão dos consumidores (Helberger; Strycharz; Micklitz, 2022). No mesmo

sentido, aduzem Luguri e Strahilevitz (2021), ao referir que os *dark patterns* configuram estratégias de *design* que, de forma deliberada, confundem o usuário e limitam a expressão de suas preferências genuínas. Tais práticas exploram vieses cognitivos, conduzindo o consumidor a escolhas indesejadas ou à exposição de dados pessoais.

Em relatório publicado pela pelo *Behavioural Insights Team* (2019) do Reino Unido, organização da sociedade civil que realiza análises de economia comportamental para informar políticas públicas, foi abordado o tema da utilização de dados de usuários e suas preferências pelas plataformas e comércio eletrônico, como forma de manipulação. Os dados extraídos dos usuários são utilizados de forma a prever e direcionar anúncios personalizados aos usuários, além de táticas persuasivas na arquitetura dos sites, com o intuito de prender o usuário nas redes, elas contribuem para o incentivo a comportamentos impulsivos. Práticas que impõem aos usuários a necessidade de processar grandes volumes de informação e de tomar decisões sob pressão, tornando os usuários suscetíveis à influência do *design* das plataformas, acarretando riscos em seus processos decisórios (Behavioural Insights Team, 2019).

Diferente das estratégias de marketing e publicidade, que desenvolvem ações para incentivar o consumidor a tomada de decisão (Mattiuzzo; Fragoso, 2022), os *dark patterns* são “estratégias que ou dificultam que os consumidores expressem suas reais preferências ou que os manipulam para que tomem ações que não

sejam compatíveis com suas preferências ou expectativas” (Frasão, 2021, p.1).

A arquitetura das plataformas estudada no trabalho de Helberger, Strycharz e Micklitz (2022), é desenhada para a coleta de dados; dinamicamente ajustável e personalizável, isso significa dizer que quanto maior a coleta de dados, mais a plataforma se ajusta gerando teste para averiguar a interação do usuário no ambiente digital e, conseqüentemente, mais personalizados os produtos e serviços chegam ao usuário. Segundo os autores, isso gera uma retroalimentação da vulnerabilidade, uma vez que dados muitas vezes coletados em decorrência de situações de vulnerabilidade, por exemplo o uso do app “Saúde”, geram dados significativos dos comportamentos e hábitos dos usuários e posteriormente, são reutilizados para ofertar bens e influenciar decisões (Helberger; Strycharz; Micklitz, 2022)

No âmbito do direito à proteção de dados pessoais, os *dark patterns* revelam-se especialmente problemáticos, pois a manipulação decorrente de sua utilização compromete o poder decisório do usuário acerca do uso e da destinação de seus dados, afetando, por consequência, a própria licitude do tratamento. Para que este seja considerado válido, exige-se que o consentimento seja prévio, expresso, informado e livre, em conformidade com os artigos 5º, 7º e 8º da LGPD (Brasil, 2018). No campo do direito do consumidor, a adoção de *dark patterns* pode configurar potencial afronta aos artigos 6º, incisos II, III e IV, e 31 do CDC (Brasil, 1990), na medida em que se valem de mecanismos pouco claros nas práticas comerciais,

comprometendo a liberdade de escolha, violando o dever de informação adequada, transparente e precisa, bem como a proteção contra práticas e cláusulas abusivas. Além disso, tais expedientes podem resultar na oferta de produtos e serviços em desconformidade com os parâmetros legalmente exigidos, que demandam informações claras, corretas e ostensivas a respeito do objeto da contratação (Ozi; Neustein; Godoy, 2023).

Diante dos elementos apresentados, torna-se possível retomar a problemática inicial e refletir criticamente sobre os achados da pesquisa. A análise do arcabouço normativo, doutrinário e empírico permitiu confirmar que a utilização de *dark patterns* nas plataformas de consumo online não é apenas uma estratégia de mercado, mas sim um mecanismo que agrava de maneira significativa a vulnerabilidade do consumidor. Ainda que tanto a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) quanto o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) estabeleçam princípios de transparência, segurança e proteção da autodeterminação informativa do consumidor, evidenciam que o atual aparato regulatório é insuficiente para conter práticas manipulativas que comprometem a liberdade de escolha e a autonomia do usuário nas plataformas digitais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo investigar de que modo a utilização de *dark patterns* pelas plataformas de consumo

digitais intensifica a vulnerabilidade do consumidor-, mesmo diante de um ambiente jurídico regulado. O desenvolvimento teórico permitiu consolidar a compreensão de que, a arquitetura digital das plataformas opera de forma a manipular o comportamento do usuário por meio de estratégias opacas e altamente persuasivas, que comprometem sua autonomia decisória.

A hipótese inicialmente proposta foi confirmada: os *dark patterns* não apenas exploram vulnerabilidades pré-existentes, como também retroalimentam essas fragilidades, inserindo o consumidor em um ciclo de consumo contínuo e potencialmente prejudicial, com riscos que vão do superendividamento à compulsividade.

Contudo, reconhece-se que o presente estudo possui limitações, sobretudo por se apoiar em dados secundários estrangeiros. Além disso, futuras pesquisas podem aprofundar a dimensão psicossocial da vulnerabilidade, bem como investigar a eficácia dos mecanismos de fiscalização previstos nas legislações aplicáveis.

Diante do cenário identificado, revela-se imprescindível que o ordenamento jurídico incorpore instrumentos mais eficazes de prevenção e repressão à persistência de práticas mercadológicas potencialmente abusivas e de caráter predatório, que afrontam os princípios estruturantes do microssistema consumerista, como a boa-fé objetiva, a vulnerabilidade do consumidor, a prevenção de danos e o equilíbrio contratual. A análise realizada convida à reflexão crítica sobre os desafios contemporâneos da proteção do consumidor na era

digital, marcada pela coleta massiva de dados, pela personalização algorítmica e pela arquitetura manipulativa da decisão.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2008.

BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. **The behavioural science of online harm and manipulation, and what to do about it**. 2019. Disponível em: https://www.bi.team/wp-content/uploads/2019/04/BIT_The-behavioural-science-of-online-harm-and-manipulation-and-what-to-do-about-it_Single.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

BLACK MIRROR. *In*: **WIKIPÉDIA**: a enciclopédia livre. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2025]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Black_Mirror. Acesso em: 30 ago. 2025

BRASIL. **LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasil, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRIGNULL, H., LEISER, M., SANTOS, C., & DOSHI, K. (2023, April 25). **Deceptive patterns – user interfaces designed to trick you. deceptive.design**. April 25, 2023. Disponível em: <https://www.deceptive.design/>. Acesso em: 31 ago 2025.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FRAZÃO, Ana. A falácia da soberania do consumidor: economia digital pode tornar o consumidor ainda mais vulnerável. **Portal Jota**, 2021. n.p. Disponível em:

<https://www.professoraanafrazao.com.br/files/publicacoes/2021-12-08->

[A_falacia_da_soberania_do_consumidor_O_aumento_da_vulnerabilidade_do_consumidor_na_economia_digital_Parte_II.pdf](#). Acesso em 31 ago 2025.

GUERRA, Sérgio; WIENSKOSKI, Leticia. Dark patterns: uma nova agenda regulatória para o Brasil?. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 24, n. 98, p. 137–160, 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i98.2011. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/2011>. Acesso em: 3 set. 2025.

HELBERGER, N.; SAX, M.; STRYCHARTZ, J.; MICKLITZ, H.-W. Choice Architectures in the Digital Economy: Towards a New Understanding of Digital Vulnerability, in **Journal of Consumer Policy**, 2022. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jrnccpy45&id=174&collection=journals&index=>. Acesso em: 31 ago. 2025

KLEE, Antonia Espinola Longoni. O diálogo das fontes nos contratos pela internet: do vínculo contratual ao conceito de estabelecimento empresarial virtual e a proteção do consumidor. **Revista De Direito Do Consumidor**, v.20, n.77, p.99-150, jan./mar.

LUGURI, Jamie; STRAHILEVITZ, Lior Jacob. Shining a Light on Dark Patterns. **Journal of Legal Analysis**, v. 13, n. 1, p. 43–109, 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/jla/article/13/1/43/6180579?login=false>. Acesso em: 1 set. 2025.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MARQUES, Claudia Lima; MENDES, Laura Schertel; BERGSTEIN, Laís. *Darkpatterns* e padrões comerciais escusos. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 145. ano 32. p. 295-316. São Paulo: Ed. RT, jan./fev. 2023

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

MARQUES, Claudia Lima; MUCELIN, Guilherme. Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1–30, 2022. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/872>. Acesso em: 2 set. 2025.

MATTIUZZO, Marcela; FRAGOSO, Nathalie. Onde clica para cancelar? Problemas e respostas aos dark patterns. **Portal Jota**, 2022. n.p. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/fronteiras-concorrenca-regulacao/onde-clica-para-cancelar-problemas-e-respostas-aos-dark-patterns-28082022>. Acesso em: 31 ago. 2025

MIRAGEM, Bruno. Novo paradigma tecnológico, mercado de consumo digital e o direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 125, set./out. 2019.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2020.

PASQUALOTTO, Adalberto; SOARES, Flaviana Rampazzo. Consumidor hipervulnerável: análise crítica, substrato axiológico, contornos e abrangência. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 113, n. 26, p. 81-109, set./out. 2017

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva; JANDREY, Cláudio Luiz. Dark Patterns e seu uso no mercado de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 143, p. 231-257, 2022.

SANTOS, Adrianna de Alencar Setubal; VASCONCELOS, Fernando Antônio de. Novo paradigma da vulnerabilidade: uma releitura a partir da doutrina. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v.27, n.116, p. 19-49, mar. /abr. 2018.

SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. São Paulo: Edipro, 2016.

OZI, Fabio Teixeira; NEUSTEIN, Fernando Dantas M.; GODOY, Ligia Lima. Dark patterns: vedação aos padrões obscuros no mercado digital: o posicionamento de órgãos administrativos e judiciais sobre o uso de interfaces sob a ótica do direito digital e do consumidor. **Jota**, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dark-patterns-vedacao-aos-padroes-obscuros-no-mercado-digital>. Acesso em: 2 set. 2025.

A norma como signo no poder local: linguagem, exclusão simbólica e produção de sentidos

The norm as a sign in local power: Language, symbolic exclusion and production of meanings

Cíntia Lopes Silva³

Ricardo Hermany⁴

Betieli da Rosa Sauzem Machado⁵

³ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista do Programa de Incentivo à Pós-Graduação da UNISC. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto (2018); Graduada em Letras Português pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM (2012). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9434-9033>. E-mail: adv.cintialopes@gmail.com.

⁴ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado/Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), com doutorado sanduíche na Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC, no Brasil. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Atua em redes de pesquisa nacionais e internacionais voltadas ao fortalecimento da administração pública e do direito local, com destaque para a RAICA – Rede Acadêmica Internacional de Controle da Administração, a AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, e o IDARGS – Instituto de Direito Administrativo do Rio Grande do Sul, por meio das quais tem promovido cooperação acadêmica, eventos científicos e publicações conjuntas com pesquisadores do Brasil, Europa e América Latina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. E-mail: hermany@unisc.br.

⁵ Pós-doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2025-2026). Pesquisadora visitante pós-doutoral na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), entre maio e junho de 2025. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio do convênio CNM/Apesc. Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany, no Brasil. Doutora em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES – modalidade I (2021–2025), tendo realizado estágio doutoral (doutorado-sanduíche) na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (novembro de 2023 a maio de 2024). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES – modalidade II (2018–2020). Pós-graduada em Direito Processual Público pela UNISC (2018–2020). Graduada em Direito pela UNISC (2012–2016). Advogada – OAB/RS 107.194.

INTRODUÇÃO

O poder local, por sua proximidade com a vida cotidiana e por sua capacidade de traduzir demandas sociais em políticas públicas, configura-se como arena decisiva para compreender como o direito opera na concretude das instituições. Neste trabalho, parte-se da premissa de que a normatividade municipal não é mero instrumento técnico de organização administrativa; trata-se também de linguagem que produz sentidos, institui categorias e desenha fronteiras de pertencimento. Assim, discute-se a norma jurídica no âmbito do poder local enquanto prática discursiva capaz de operar exclusões simbólicas sob a aparência de neutralidade.

A questão que orienta a investigação pode ser formulada nos seguintes termos: de que modo a linguagem normativa, no nível municipal, aciona mecanismos simbólicos de legitimação e de exclusão na formulação e execução de políticas públicas? O objetivo geral é analisar a dimensão simbólica da norma local, discutindo como escolhas de linguagem, enunciados, categorias e silêncios, participam da produção de realidades institucionais. Como desdobramentos, busca-se (i) explicitar a norma como signo e a dinâmica de produção de sentidos que a atravessa; (ii) examinar a disputa por interpretações legítimas no plano municipal e seus efeitos de naturalização; e (iii) discutir como a lógica da performatividade reconfigura categorias aparentemente inclusivas, condicionando a

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387548555163423>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741> E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br.

visibilidade de sujeitos e trajetórias. A hipótese central sustenta que, mesmo quando redigidas sob o léxico da universalidade e da inclusão, normas municipais tendem a mobilizar signos e não-ditos que naturalizam hierarquias, reproduzindo no plano simbólico desigualdades históricas. Não se trata de atribuir à linguagem uma intenção autônoma, mas de reconhecer que, nos processos interpretativos próprios do poder local, a seleção de termos, a ambivalência semântica e o silêncio estruturante funcionam como tecnologias sutis de governo. Metodologicamente, adota-se o método de abordagem dedutivo, com procedimento hermenêutico-analítico e técnica de pesquisa bibliográfica por documentação indireta. A análise é exclusivamente teórica: não se realiza estudo de caso específico, mas mobilizam-se referenciais que dialogam com a semiótica e a sociologia do direito, com destaque para a concepção triádica de signo e a noção de semiose (Peirce, em diálogo com Santaella e Ibri), a ideia de poder simbólico, *habitus* e violência simbólica (Bourdieu), o debate sobre performatividade e métricas nas políticas públicas (Ball) e a racionalidade governamental que atravessa os discursos jurídicos (Foucault). Essa moldura é adequada ao debate do poder local no GT escolhido, pois desloca o foco da mera conformidade formal para a gramática que organiza a experiência jurídica municipal.

Como resultados parciais e esperados, a discussão propõe: (a) uma matriz conceitual para interpretar a norma local como signo, evidenciando a centralidade dos processos interpretativos em sua atualização cotidiana; (b) a identificação de três mecanismos

recorrentes de exclusão simbólica, silêncio, ambiguidade e performatividade, que, combinados, estabilizam leituras hegemônicas sob a aparência de neutralidade; e (c) implicações para a construção de políticas públicas discursivamente inclusivas no âmbito municipal, com reforço à participação social e ao controle democrático das interpretações normativas.

A NORMA COMO SIGNO: SEMIÓTICA E PRODUÇÃO DE SENTIDOS

A compreensão da norma jurídica apenas como dispositivo técnico-regulatório é insuficiente para captar sua complexidade no âmbito do poder local. A semiótica de Charles Sanders Peirce fornece uma chave teórica decisiva ao conceber todo signo como fenômeno triádico, composto por *representamen*, objeto e interpretante. Assim, a norma não se reduz ao texto escrito, mas deve ser vista como signo que produz efeitos de sentido, constantemente atualizados por cadeias interpretativas em conselhos municipais, secretarias, procuradorias e na própria sociedade civil. (Pierce, 2000)

Diferentemente de concepções clássicas que associam a palavra diretamente à coisa, Peirce entende que o signo é sempre relacional, interpretado em contextos situados e históricos. O processo de semiose é ilimitado: cada leitura gera novas interpretações, num encadeamento contínuo que impede fixar significados definitivos. Essa perspectiva permite perceber que, ao ser promulgada e aplicada, a norma municipal desencadeia múltiplos sentidos — alguns esperados pelo legislador, outros não — que

passam a orientar práticas sociais e institucionais. (Ibri, 2010)

Nesse movimento, é fundamental distinguir entre os diferentes tipos de signos apontados pela tradição peirceana. As normas locais podem operar como ícones, quando procuram imitar modelos superiores (como a Constituição ou a legislação federal), como índices, ao apontar para situações fáticas específicas (ex.: indicadores sociais, percentuais orçamentários), ou como símbolos, quando mobilizam convenções e pactos culturais mais amplos, como as expressões “educação de qualidade” ou “eficiência da gestão pública”. Esses símbolos, aparentemente consensuais, carregam densidade política, pois traduzem projetos de sociedade e podem funcionar como filtros de inclusão ou exclusão. (Santaella, 1995)

A análise semiótica também chama a atenção para a potência dos silêncios normativos. O que não é dito em um texto legal não é ausência, mas escolha significativa: também o não-dito produz efeitos de sentido. Quando uma norma municipal não menciona determinados sujeitos, como populações indígenas, comunidades quilombolas ou pessoas com deficiência, essa omissão atua como signo que invisibiliza tais identidades, naturalizando sua exclusão da esfera de direitos. (Santaella, 2000)

A perspectiva peirceana desloca, portanto, a leitura da norma local de um plano puramente dogmático para um plano discursivo. Em vez de ver a lei apenas como regra a ser cumprida, passa-se a enxergá-la como linguagem que participa da produção simbólica do espaço público. A norma é um artefato que organiza expectativas sociais, institui categorias legítimas e condiciona os horizontes de

pertencimento no poder local. Esse entendimento reforça a hipótese aqui proposta: mesmo revestidas de neutralidade, normas municipais operam como signos que podem reforçar hierarquias sociais e silenciar diferenças.

PODER SIMBÓLICO E VIOLÊNCIA SIMBÓLICA NA LINGUAGEM NORMATIVA

A compreensão da norma como signo exige avançar da semiótica para a sociologia do direito, a fim de captar como os significados jurídicos se estabilizam em disputas concretas de poder. Pierre Bourdieu (1989) demonstra que o direito constitui um campo de disputas simbólicas, no qual não apenas se interpretam normas, mas se define quem possui autoridade para dizer o que a norma significa e fazer prevalecer sua interpretação. No nível do poder local, essa disputa é particularmente visível: câmaras municipais, conselhos de políticas públicas, secretarias e órgãos de controle produzem leituras normativas que ganham legitimidade conforme a posição de seus agentes e o capital simbólico que carregam.

O conceito de poder simbólico é decisivo nesse ponto. Para Bourdieu (1989), trata-se da capacidade de impor significados e fazer com que sejam reconhecidos como legítimos, mesmo quando resultam de construções históricas e arbitrárias. Essa legitimação ocorre de forma quase imperceptível, pois se apoia na naturalização de categorias que passam a parecer evidentes ou neutras. Assim, quando uma norma municipal fala em “eficiência da gestão” ou em “educação de qualidade”, pode-se acreditar tratar-se de termos

universais e consensuais, mas, na realidade, essas expressões condensam visões de mundo específicas, que privilegiam certos modos de ser e de agir no espaço público (Ball, 2001).

Associado a isso, o fenômeno da violência simbólica expressa o processo pelo qual classificações impostas pela linguagem normativa são aceitas como legítimas, inclusive por aqueles que delas são vítimas. No plano local, isso ocorre quando cidadãos internalizam discursos que atribuem o fracasso escolar à “falta de esforço familiar” ou que naturalizam desigualdades de acesso como meras deficiências individuais. A violência simbólica não se exerce pela coerção direta, mas pela adesão inconsciente às categorias que estruturam o campo jurídico e político. (Bourdieu, 1989).

Outro conceito central é o de *habitus*, entendido como conjunto de disposições internalizadas que orientam práticas e percepções. Gestores, conselheiros e agentes públicos locais, ao longo de suas trajetórias, incorporam esquemas de pensamento que os levam a reproduzir certas leituras normativas sem questionamento. Dessa forma, a expressão “inclusão social” pode ser mobilizada de forma retórica, sem que se tensionem as condições estruturais que inviabilizam a participação efetiva de grupos historicamente marginalizados. O *habitus* atua, assim, como mecanismo de reprodução, fazendo com que categorias aparentemente neutras perpetuem visões excludentes. (Bourdieu; Passeron, 1996)

Essa discussão dialoga também com Michel Foucault (2008), para quem o direito deve ser entendido como tecnologia de poder que organiza campos de visibilidade e de enunciação. As normas locais,

ao definir quem é destinatário de direitos e sob quais condições, instauram regimes de verdade que não apenas descrevem a realidade, mas a constituem. É nesse sentido que a linguagem jurídica se aproxima do que Foucault chama de racionalidade governamental: ela não se limita a regular condutas, mas forma sujeitos e conforma trajetórias.

Ao articular Bourdieu e Foucault, percebe-se que a norma local é mais do que um texto: é prática social que distribui posições, estabiliza hierarquias e naturaliza desigualdades. Sua força não está apenas no conteúdo explícito, mas na capacidade de moldar percepções e legitimar exclusões. Reconhecer essa dimensão simbólica é condição para compreender como o poder local, sob o manto da legalidade, pode reproduzir assimetrias sociais profundas.

PERFORMATIVIDADE, DIVERSIDADE E EXCLUSÃO SIMBÓLICA

A reflexão sobre a norma no poder local ganha novos contornos quando articulada à noção de performatividade, proposta por Stephen Ball (2001; 2016). Segundo o autor, a performatividade traduz-se na lógica pela qual compromissos éticos e políticos são deslocados por métricas, avaliações e indicadores de resultados. Essa racionalidade, que se apresenta como técnica e neutra, reorganiza as práticas institucionais e redefine os parâmetros de legitimidade. O valor de uma política, de uma escola ou de um serviço público passa a ser medido não pelo seu compromisso com a justiça social ou com a equidade, mas por sua capacidade de atingir metas

previamente definidas e quantificáveis.

No âmbito do poder local, a performatividade aparece na mobilização de signos como “eficiência”, “qualidade”, “modernização” ou “avaliação de resultados”. Tais termos, aparentemente consensuais, funcionam como filtros simbólicos: apenas os sujeitos, instituições ou trajetórias que performam de acordo com esses parâmetros são reconhecidos como legítimos. Aqueles que não se ajustam aos indicadores hegemônicos, seja por razões de classe, raça, gênero, deficiência ou localização geográfica, tornam-se invisibilizados ou classificados como deficitários. A norma local, ao incorporar esses signos, institucionaliza uma racionalidade que favorece a homogeneização e penaliza a diferença.

Essa dinâmica conecta-se com as análises de Michel Foucault (2008; 2010), que entende o direito e as políticas públicas como tecnologias de governo. O discurso normativo não apenas descreve uma realidade já existente; ele a constitui, instaurando regimes de verdade que delimitam quem pode ser reconhecido, em que condições e de que modo. Ao prescrever o que é “qualidade educacional” ou “gestão eficiente”, a norma local atua como prática de governo das condutas, organizando campos de visibilidade e legitimando determinadas formas de existência enquanto silencia outras. Nesse contexto, a diversidade tende a ser visibilizada de maneira condicionada: só é reconhecida na medida em que se ajusta ao modelo dominante de sujeito político ou institucional. Expressões como “inclusão social” ou “educação de qualidade” podem ser utilizadas como signos de acolhimento, mas frequentemente

traduzem-se em estratégias de assimilação. O sujeito diverso é aceito desde que se conforme ao padrão de normalidade previamente estabelecido. Trata-se de um processo que, em vez de valorizar a diferença como princípio estruturante, a reduz a exceção a ser corrigida ou adaptada.

Articulando essa lógica à semiótica de Peirce (2000), pode-se afirmar que o interpretante dinâmico da norma, isto é, os efeitos concretos produzidos em contextos específicos, frequentemente diverge do interpretante imediato de inclusão e universalidade. Na prática, os enunciados normativos, embora revestidos de neutralidade, operam como símbolos que reforçam hierarquias e limitam horizontes de pertencimento. Bourdieu (1989) contribui para essa análise ao mostrar que tais classificações, uma vez legitimadas, passam a ser aceitas até mesmo pelos sujeitos nelas subordinados, caracterizando formas sutis de violência simbólica. A performatividade, portanto, converte-se em estratégia de exclusão simbólica no poder local. Ao privilegiar resultados mensuráveis e performances conformes, ela desloca o compromisso democrático com a pluralidade em direção a uma racionalidade técnico-gerencial. O risco é que, sob o manto da universalização de direitos, as normas municipais terminem por reforçar desigualdades históricas, neutralizando a potência transformadora da diversidade e reafirmando a seletividade das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do trabalho permite reafirmar que a norma, no âmbito do poder local, não pode ser compreendida apenas como instrumento técnico de regulação. Ela deve ser lida como artefato simbólico, que organiza sentidos, estabiliza classificações e pode naturalizar desigualdades. Essa conclusão deriva diretamente da hipótese inicialmente formulada: mesmo redigidas sob o discurso da universalidade e da inclusão, normas municipais tendem a mobilizar signos e silêncios que produzem exclusões simbólicas.

No primeiro eixo, a partir da semiótica peirceana, demonstrou-se que a norma é signo em permanente processo de semiose, atualizando em múltiplos contextos interpretativos. Essa perspectiva evidenciou que o texto normativo não encerra significados definitivos, mas desencadeia efeitos de sentido que podem incluir ou excluir sujeitos conforme os interpretantes acionados. O silêncio normativo, nesse quadro, emerge como signo potente de invisibilidade. No segundo eixo, com base em Pierre Bourdieu, destacou-se que a linguagem jurídica opera como forma de poder simbólico, capaz de converter construções arbitrárias em verdades legitimadas. A noção de violência simbólica mostrou como classificações aparentemente neutras são aceitas como legítimas mesmo por aqueles que delas são vítimas. O conceito de *habitus*, por sua vez, revelou como agentes locais internalizam disposições que os levam a reproduzir leituras normativas excludentes, sem que essa reprodução seja percebida como tal. No terceiro eixo, articulando Stephen Ball e Michel Foucault, evidenciou-

se como a lógica da performatividade desloca compromissos ético-políticos para métricas e resultados, instaurando regimes de verdade que legitimam apenas sujeitos que performam conforme padrões estabelecidos. Essa racionalidade, ao ser incorporada às normas locais, transforma discursos de inclusão em filtros simbólicos de assimilação, reduzindo a diversidade a exceções que precisam ser corrigidas ou adaptadas.

O resultado parcial desta pesquisa, portanto, confirma a hipótese de que a norma local, ao mobilizar signos como “qualidade”, “eficiência” ou “inclusão social”, pode atuar mais como mecanismo de exclusão simbólica do que como garantia de direitos. Ao mesmo tempo, a análise aponta a relevância de reconhecer a dimensão discursiva da normatividade para tensionar essas exclusões e abrir espaço a interpretações mais inclusivas.

A principal contribuição teórica consiste em articular a semiótica de Peirce e seus intérpretes contemporâneos (Santaella; Ibrí) à sociologia de Bourdieu e às reflexões de Ball e Foucault, compondo um quadro que permite compreender a norma local como tecnologia de poder. Tal compreensão revela que o direito não apenas regula condutas, mas também constitui subjetividades e formas de pertencimento político. Assim, compreender a norma como signo no poder local é passo fundamental para questionar discursos que naturalizam desigualdades e reivindicar políticas públicas mais sensíveis à pluralidade social. O desafio que se impõe, e que se coloca como horizonte de pesquisa futura, é deslocar a norma de sua função meramente regulatória para uma

prática discursiva aberta à diferença, comprometida com a democracia substantiva e com a construção de um espaço público mais justo e inclusivo.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. A teoria da reforma educacional como um tipo de política. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 30, 2001.

BALL, Stephen J. *Educação global S.A.: novas redes políticas e o papel do setor privado na política educacional*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2008.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 23. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

IBRI, Ivo Assad. *Kósmos Noetós: Fundamentação Estética da Filosofia Peirceana*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica e filosofia: textos selecionados*. São Paulo: Cultrix, 2000.

SANTAELLA, Lúcia. *A teoria geral dos signos: semiose e autogeração*. São Paulo: Ática, 1995.

SANTAELLA, Lúcia. *A teoria geral dos signos: semiose e autopoiese*. São Paulo: Paulus, 2000.

O trabalho precário em plataformas digitais^{1 2}

Precarious work on digital platforms

Diogo de Almeida Ferrari³

Suzete da Silva Reis⁴

INTRODUÇÃO

Ao mesmo movimento em que a sociedade evolui, igualmente as relações trabalhistas sofrem alterações. Em decorrência dessas

¹ Este resumo expandido é resultado das atividades do projeto de pesquisa “O enfrentamento da escravidão contemporânea na perspectiva do trabalho digno: interlocuções com a dignidade humana e os objetivos de desenvolvimento sustentável”. A pesquisa está vinculada ao Grupo de Pesquisa “Relações de Trabalho na Contemporaneidade”, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

² Este resumo expandido foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

³ Mestrando no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduado em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisas Relações de Trabalho na Contemporaneidade, vinculado a Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, coordenado pela Prof. Dr. Suzete da Silva Reis. Advogado Sócio do Escritório Leone Pereira & Vanessa Menchen Advocacia (LPVM). Endereço eletrônico: diogoferrari@mx2.unisc.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0860646003961982>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0204-4854>.

⁴ Doutora em Direito (Área de concentração: Direitos Sociais e Políticas Públicas) pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestre em Direito, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado – em Direito e do Curso de Graduação em Direito da UNISC. Professora de Cursos de Especialização Latu Sensu em diversas instituições de ensino superior. Coordenadora do Grupo de Pesquisas Relações de Trabalho na Contemporaneidade. Endereço eletrônico: sreis@unisc.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0526411653933592>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8820-6385>.

alterações, surgiram novas formas de trabalho, dentre elas, o trabalho em plataformas digitais.

Embora essas novas formas de trabalho possam, à primeira vista, proporcionar alguns benefícios aos trabalhadores, como a desnecessidade de seguir uma jornada pré-definida ou mesmo estar diretamente subordinado a outra pessoa, certo é que o excesso de trabalho e a ausência de regulamentação do labor em plataformas digitais repercute nos mais diversos âmbitos da vida do trabalhador plataformizado.

Não se pode olvidar que muitos trabalhadores em plataformas digitais possuem outra ocupação, trabalhando concomitante em um emprego (formal ou não) e utilizando, inclusive, seu período de descanso, para trabalhar em plataformas como Ifood, Uber, 99, entre outras, ocorrendo confusão entre o período de lazer e o período de prestação de serviços para as plataformas.

Destarte, a não regulamentação pelo poder estatal dos trabalhadores plataformizados repercute não só no trabalhador em si, como possui um efeito perante toda a sociedade e as relações de trabalho. Ademais, verifica-se que a grande maioria dos trabalhadores plataformizados acabam tendo uma sobrecarga de trabalho, ao passo que sua remuneração é intrinsecamente ligada ao tempo que o trabalhador permanece em atividade na plataforma.

Assim, o presente artigo problematiza o trabalho em plataformas digitais e a consequente precarização. Como objetivo, busca analisar se o trabalho plataformizado configura uma forma de escravidão contemporânea. Para responder o problema proposto,

utilizou-se como método de pesquisa o dedutivo e analítico, quanto à técnica de pesquisa utilizou-se a bibliográfica.

DESENVOLVIMENTO

Com o advento da tecnologia da informação e comunicação (TIC), o mercado de capital se apoderou das mudanças e evoluções tecnológicas e implementou novas plataformas de prestação de serviços, dentre as quais, podemos destacar, as plataformas digitais de transporte e de entrega.

Nessa senda, destaca-se que já na década de 80, em razão do acelerado desenvolvimento das tecnologias, inaugurou uma nova fase da era do capitalismo com a economia digital, criando um modelo de mercado, o qual restou mundialmente conhecido através das plataformas digitais (Lucca, 2024).

Veja-se que um modelo novo de produção não poderia subsistir se não lhe fosse dada oportunidade de reprodução (Althusser, 1999). Tendo em vista o avanço da tecnologia e da internet das coisas, as plataformas digitais vislumbraram um amplo e inexplorado espaço para seu desenvolvimento.

Conforme Srnicek (2017, p. 43), podemos conceituar as plataformas digitais como sendo “infraestruturas digitais que permitem que dois ou mais grupos interajam. Para tanto, elas se colocam como intermediárias que reúnem diversos usuários: consumidores, anunciantes, provedores de serviços, produtores, fornecedores e até objetos físicos”.

Portanto, as plataformas digitais se apresentam como um novo modelo de negócio, o qual, frisa-se, não é recente, contudo, se apresenta agora como um modelo que pode ser utilizado por todos os tipos e segmentos de empresas. Portanto, de forma sucinta, “Uma plataforma seria a infraestrutura ou ambiente que possibilita a interação entre dois ou mais grupos” (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020, p. 2613).

Assim, de acordo com os autores, as plataformas digitais tratam-se, em verdade, de novos modelos de negócios baseados em tecnologias que permitem a interação entre dois ou mais grupos, o qual almeja um trabalho intensivo (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020).

De acordo com Moraes (2020, p. 379) “A desregulamentação e reorganização das relações de emprego permitiram a acumulação massiva de capital” e, em decorrência disso, observou-se “a abertura de um novo período para o mundo do trabalho sem a perspectiva de retorno ao antigo e estável (em certa medida) modelo”.

Dito isso, quando falamos em trabalho em plataformas digitais, automaticamente nos é remetido a dois principais segmentos: transporte e entrega. No segmento transporte, a implementação de plataformas digitais restou conhecida mundialmente como “uberização”, tendo como principal empresa do segmento a Uber, seguida de outras como a 99, Cabify etc. Já no segmento entrega, as plataformas digitais tiveram como promissor o Ifood, o qual se disseminou de forma rápida, tendo sido seguida pela Rappt, Uber Eats etc.

Lucca (2024) explica que, mesmo no trabalho plataformizado, há a supervisão e controle dos trabalhadores de forma remota, através do gerenciamento via algoritmo do trabalho, o qual complica um conjunto de práticas, as quais se assemelham ao mundo empresarial tradicional.

Nesta linha, através do algoritmo, além de conectar o trabalhador a várias frentes e formas de trabalho produtivas, este resta por intensificar o trabalho em si, bem como a vigilância exercida em face do trabalhador plataformizado (Lucca, 2024), o que resta por fazer presente, igualmente nessa forma de relação de trabalho, a precarização.

Portanto, a utopia criada pela mídia, através das divulgações do trabalho em plataformas digitais, onde é criado no trabalhador a falsa ideia de que este é o gestor de seu próprio tempo e do trabalho não se sustenta. O efeito almejado pelas plataformas digitais de trabalho é fazer com que o trabalhador preste seus serviços como se estivesse trabalhando para si próprio, como empreendedor, buscando eliminar qualquer ideia de subordinação para com a plataforma (Dardot; Laval, 2016).

Todavia, esse sentimento de labor em seu próprio favor resta por intensificar a prestação de serviços (Dardot; Laval, 2016), ao passo que o trabalhador imagina que não está subordinado e que pode laborar por jornadas extenuantes, tendo em vista que sua remuneração se encontra diretamente ligada à sua produtividade.

Assim, ao contrário da ideia do empreendedorismo desenvolvida pelo trabalhador plataformizado, a inteligência artificial

e os algoritmos que coordenam o trabalho para as plataformas digitais potencializam a exploração e precarização do trabalho, não só por meio da negligência quanto aos direitos trabalhistas e previdenciários que os trabalhadores fariam jus se fossem contratado pelo regime convencional de trabalho (CLT), mas também pela dinâmica da maior margem de lucro não ser imputada ao trabalhador, mas sim aos verdadeiros empresários, proprietários das plataformas digitais (Kashiura Jr., Akamine Jr.; Melo, 2024).

Destarte, o que se vê é que o trabalhador plataformizado é submetido a uma forma de trabalho sem garantias, tendo uma remuneração ligada à produtividade, o que leva ao labor em extensas jornadas de trabalho, tendo em vista a ausência de limitação desta. Ademais, o trabalhador é precarizado ao passo que não possui um empregador aparentemente visível, em que pese estar subordinado à plataforma, não possuindo autonomia para qualquer tomada de decisão (Kashiura Jr., Akamine Jr.; Melo, 2024).

Desta forma, especialmente considerando que o trabalhador plataformizado resta vinculado à produção cada vez maior, exigindo cada vez mais de si para ter uma remuneração passível de sua subsistência, extrapolando qualquer limite de jornada que possa ser considerado como trabalho em condições decentes, busca-se averiguar, no próximo item, os impactos das jornadas extenuantes desempenhadas pelos trabalhadores em plataformas digitais

Nessa linha, a submissão dos trabalhadores plataformizados a jornadas exaustivas, bem como a negligência quanto aos direitos trabalhistas conquistados pelos trabalhadores formalizados

demonstra de forma cristalina a precarização do trabalho em plataformas digitais.

De acordo com Moraes (2020, p. 390) é necessário se pensar em formas de proteção à vida e aos direitos dos trabalhadores, os quais devem ser mantidos e assegurados pelo Estado. “Isso porque as transformações tecnológicas, que mais servem à acumulação de capital do que à melhoria da qualidade de vida da sociedade, tornam, no geral, o mundo do trabalho mais instável e inseguro”.

O trabalho em plataformas digitais busca invisibilizar a verdadeira forma de trabalho, que é a que ocorre no mundo real, por um trabalhador pessoa física. A ideia de ciberespaço pregada pelas plataformas digitais é uma utopia, que tem como fito burlar ou mesmo fugir da legislação, conseguindo dessa forma ampliar o mercado de capital e marginalizar os salários de seus trabalhadores (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020).

Veja-se que a ideia criada pelas plataformas digitais de que o trabalho ocorre de forma isolada e *online* não se sustenta, ao passo que a prestação de serviços é sempre realizada em espaço físico, mesmo que distante da sede do tomador (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020).

Assim, não haveria o que se falar em exclusão dos direitos e proteção trabalhista aos trabalhadores de plataformas digitais, tendo em vista que, embora haja a ideia de que estes são empreendedores e que não possuem qualquer forma de subordinação, em verdade estão sob o comando e gestão de uma empresa tomadora de serviços, que tem como objetivo o auferimento de lucro, como toda e

qualquer empresa. Assim, a “corporalidade da pessoa do trabalhador, apropriada por meio das plataformas digitais sugerem uma renovação das formas de assalariamento e exploração do trabalho no capitalismo e não sua superação” (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020, p. 2628).

Assim, não haveria o que se falar na criação de uma nova figura para regulamentar o trabalho em plataformas digitais, ao passo que retirar direitos trabalhistas já conquistados não se justifica. Ademais, no ordenamento jurídico vigente não há lacunas “possa justificar a criação de uma subcategoria de trabalhadores, que valeriam menos que os outros em termos de direitos” (Oliveira; Carelli; Grillo, 2020, p. 2628).

Veja-se que a precarização do trabalho em plataformas digitais surgiu como um eixo estruturante e central, tendo em vista que a remuneração por demanda, somada as extenuantes jornadas de trabalho e a omissão quanto ao reconhecimento do vínculo empregatício são formas de desgaste e sofrimento ao qual os trabalhadores são submetidos, caracterizando sem sombra de dúvida uma forma de escravidão contemporânea no meio digital (Rodrigues; Lucca, 2024).

As condições as quais os trabalhadores plataformizados são submetidos, seja por desrespeito aos direitos trabalhistas, seja pelos riscos aos quais são expostos, se trata de um verdadeiro ataque à dignidade da pessoa humana. Para os trabalhadores em plataformas digitais “a motivação do trabalho é a mera sobrevivência, o sentido do trabalho foi simbolicamente destituído, e os processos de produção

de doença se iniciam na impossibilidade de reconhecimento das limitações do próprio corpo” (Rodrigues; Lucca, 2024, p. 5).

Conforme os autores, o trabalho em plataformas digitais expõe os trabalhadores a situações de risco, especialmente diante da repetitividade das atividades, atreladas à tensão imposta pelas longas jornadas, o que aumenta o risco de acidentes (Rodrigues; Lucca, 2024).

Diante disso, não resta margem para dúvidas de que o trabalho em plataformas digitais fere os mais íntimos direitos de personalidade dos trabalhadores, dentre eles a saúde e a vida.

Da mesma forma, resta cristalino que o trabalho em plataformas digitais, da forma que ocorre na atualidade, é eivado de precariedade, podendo ser interpretado como uma forma de escravidão na contemporaneidade, o que resta por ferir e não efetivar o preceito constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual é – ou deveria ser – inerente a toda e qualquer pessoa, sem distinção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como problemática o trabalho em plataformas digitais e a consequente precarização desse. Como objetivo, buscou analisar se o trabalho plataformizado pode ser interpretado como uma forma contemporânea de trabalho escravo.

De plano, a resposta é positiva. Conforme se verificou, as plataformas digitais buscam burlar a legislação trabalhista sob o argumento de que o trabalhador é livre e insubordinado à plataforma,

razão pela qual se escusam do reconhecimento do vínculo empregatício. Contudo, em realidade, o trabalhador é diretamente subordinado à gestão da plataforma, tendo sua remuneração atrelada à sua produtividade, o que lhe impõe realizar extensas e intensas jornadas de trabalho. Desta forma, o pensamento de liberdade e flexibilidade de horários vendido pelas plataformas sob o argumento de que o trabalhador é seu próprio empregador não passa de uma utopia, extremamente distante da realidade fática.

Portanto, o labor em plataformas digitais, diante da ausência de regulamentação e de reconhecimento dos direitos trabalhistas se mostra como um trabalho precário em condições de escravidão contemporânea, não se efetivando, por derradeiro, os direitos de personalidade e dignidade inerentes à pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a reprodução**. Trad. João de F. Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

KASHIURA JR., Celso Naoto; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. Plataformas digitais como Aparelho Ideológico de Estado: precarização do trabalho e subjetividade jurídica na sociedade neoliberal. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 1–29, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/83057>. Acesso em: 7 mar. 2025.

LUCCA, Sergio Roberto de. Trabalhadores(as) em plataformas digitais: precarização e sobrevivência. **Cadernos de Saúde**

Pública, [S.l.], v. 40, n. 3, p. 1-3, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/GjVCvCJkB5tMn48MnYcnPbC/?lang=pt>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MORAES, Roberto Bombonati de Souza. Precarização, Uberização do Trabalho e Proteção Social em Tempos de Pandemia. **NAU Social**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 377–394, 2020. DOI: 10.9771/ns.v11i21.38607. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/38607>. Acesso em: 7 mar. 2025.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio; CARELLI, Rodrigo de Lacerda; GRILLO, Sayonara. Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho / Concept and criticism of digital working platforms. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 2609–2634, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/50080>. Acesso em: 7 mar. 2025.

RODRIGUES, Nara Letícia Pedroso Ramos; LUCCA, Sergio Roberto de. Precarização do trabalho em plataformas digitais: narrativas de desgaste e desalento de motoristas e entregadores. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 48, n. 143, 2024. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/9270>. Acesso em: 7 mar. 2025.

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity, 2017.

Economia Indígena e Governança Local: alternativas à agricultura de subsistência por meio de parcerias com municípios^{1 2}

Indigenous Economy and Local Governance: Alternatives to Subsistence Agriculture through Partnerships with Municipalities

Ricardo Hermany³
João Arthur Santos Flesch⁴

INTRODUÇÃO

A economia indígena no Brasil tem sido tradicionalmente vinculada à agricultura de subsistência, caracterizada pelo cultivo de roças familiares, extrativismo e atividades de baixo impacto ambiental. Essa visão, embora verdadeira em parte, revela-se

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Trabalho Vinculado ao Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

³ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <hermany@unisc.br>.

⁴ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com Bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016); Membro do grupo de pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, coordenado pelo Professor Ricardo Hermany. Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 105.958. ORCID: <<https://orcid.org/0009-0004-5661-3436>>. E-mail: <joaoflesch@gmail.com>.

limitada diante da complexidade histórica, cultural e socioeconômica que envolve os povos originários. Nas últimas décadas, em decorrência do fortalecimento constitucional do direito à autodeterminação (art. 231 da CF/1988) e do reconhecimento dos direitos territoriais, as comunidades indígenas passaram a reivindicar não apenas a preservação de seus territórios, mas também a construção de alternativas produtivas que dialoguem com a contemporaneidade sem desconsiderar sua cosmovisão. Nesse contexto, o presente resumo expandido tem como objetivo analisar os principais eixos que estruturam o debate sobre a economia indígena, buscando responder ao seguinte problema de pesquisa: Como a articulação institucional com os municípios pode contribuir para o desenvolvimento econômico dos povos indígenas?

A metodologia utilizada consiste no método de abordagem dedutivo, tendo em vista que se parte de uma análise geral (premissa maior) para dados particulares (premissa menor), além do método de procedimento hermenêutico, eis que esse auxilia para uma melhor compreensão acerca da temática. A técnica de pesquisa aplicada é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, ou seja, livros, artigos, teses, dissertações acerca das temáticas. A pesquisa tem como hipótese que a articulação institucional entre comunidades indígenas e municípios, baseada no respeito à autodeterminação e às práticas culturais, pode ampliar a base produtiva sustentável e diversificar a economia indígena de forma mais inclusiva e equilibrada, contribuindo para a redução da dependência da agricultura de subsistência, o fortalecimento da autonomia

comunitária e a consolidação de um desenvolvimento local sustentável.

O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A análise histórica demonstra que os povos indígenas, desde o período colonial, foram submetidos a políticas de integração e assimilação cultural que buscavam dissolver suas formas coletivas de produção. O liberalismo europeu e americano, baseado na centralidade do indivíduo e na propriedade privada, revelou-se inadequado para compreender e regular a coletividade indígena, mas foi imposto por meio de normas constitucionais e tratados internacionais de viés eurocêntrico. Essa tensão se refletiu no sistema jurídico brasileiro, que, até a Constituição de 1988, não reconhecia a titularidade coletiva dos direitos, dificultando a proteção plena das terras e dos modos de vida indígenas (Oliveira, 2023; Cunha 2012).

Destaca-se que, ao se priorizar a individualização da propriedade e a cidadania formal, o sistema jurídico negava a especificidade cultural dos povos originários. Apenas a Constituição de 1988, em conjunto com instrumentos internacionais como a Convenção nº 169 da OIT, incorporou a categoria dos direitos coletivos, permitindo reconhecer o meio ambiente, o patrimônio cultural e as terras indígenas como bens jurídicos coletivamente apropriáveis. Esse marco inaugurou um novo paradigma de proteção, ainda que sua efetividade encontre resistências na doutrina e jurisprudência (Souza Filho, 2009).

Do ponto de vista antropológico, demonstra-se que a visão de mundo indígena não se limita à produção material, mas envolve uma ontologia própria, na qual humanos, animais, espíritos e fenômenos naturais se relacionam em regime de intersubjetividade. Essa cosmovisão fundamenta práticas econômicas que não se reduzem à lógica mercantilista do lucro, mas se ancoram em princípios de coletividade, redistribuição e equilíbrio com a natureza. Assim, falar em desenvolvimento econômico indígena exige reconhecer o direito à diferença e à autodeterminação, abandonando a perspectiva assistencialista historicamente predominante (Bhabha, 1994; Ribeiro, 2017; Viveiros de Castro, 1982; Viveiros de Castro, 2002).

Historicamente, o sistema jurídico brasileiro reconhecia apenas direitos individuais aos indígenas, permitindo-lhes acesso à cidadania e à propriedade de forma fragmentada, em coerência com a lógica liberal de individualização. Assim, embora pudessem ser titulares de direitos, o ordenamento silenciava sobre a titularidade coletiva, invisibilizando a essência dos direitos indígenas, que dependem de fatores comunitários como território, cultura, idioma e religião (Souza Filho, 2009).

A Constituição de 1988 alterou esse cenário ao incorporar a categoria de direitos coletivos, reconhecendo explicitamente bens de natureza cultural e ambiental como patrimônio comum, a exemplo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Apesar desse avanço, a efetividade ainda é limitada por resistências doutrinárias e jurisprudenciais, bem como pela situação jurídica precária dos povos

indígenas, que até o Código Civil eram tratados como incapazes, submetidos à tutela estatal e a práticas que frequentemente resultavam em violações e prejuízos aos seus direitos (Ribeiro, 2017).

No âmbito infraconstitucional, as mudanças introduzidas pelo regimento do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), especialmente a substituição da classificação dos postos indígenas prevista na Lei nº 5.484/1928, alteraram significativamente a situação legal dos povos indígenas. A nova organização previu funções como atração, vigilância, assistência e educação, mas acabou tornando ainda mais confusa a já instável condição jurídica indígena. Nesse contexto, emergiu a necessidade de regulamentar o Código Civil, reconhecendo a capacidade individual do indígena para exercer direitos e deveres, sem afastar, porém, a proteção especial destinada às comunidades, a exemplo das garantias asseguradas a grupos vulneráveis como mulheres grávidas e menores trabalhadores (Ribeiro, 2017).

Portanto, mais do que uma questão de tutela, a ideia de autodeterminação ressalta a condição dos povos indígenas como sujeitos de sua própria história, portadores de um direito essencial: o direito à diferença. Tal direito não deve ser concedido de fora, mas reconhecido como inerente à sua existência, invertendo a lógica assistencialista que historicamente guiou a relação do Estado com esses povos. Nesse sentido, não cabe ao Estado ou à sociedade majoritária decidir o que seria melhor para os indígenas, mas respeitar sua autonomia e interioridade, irreduzíveis à lógica da sociedade envolvente, salvo pela violência (Viveiros de Castro, 1982).

É preciso assim, superar essa lógica assistencialista, trazendo-se uma verdadeira preocupação com o desenvolvimento dos povos indígenas. Conforme Ribeiro (2017), a economia dos postos indígenas deve ser entendida como uma organização produtiva voltada a garantir melhores condições de vida às comunidades. Contudo, à medida que as necessidades tradicionais deixam de ser supridas pela autossuficiência, surgem demandas ligadas ao contato com a sociedade envolvente, como o uso de roupas, armas de fogo, produtos industrializados e medicamentos. O grau dessas necessidades varia conforme o nível de aculturação, por exemplo, entre povos como os Karajá, Terena e Kaiwá, de contato secular com os não indígenas, elas são mais intensas. Já entre grupos recentemente pacificados, como os Parakanã, permanecem restritas.

O problema é que a satisfação dessas novas demandas frequentemente implica a submissão dos indígenas ao sistema de produção dominante, resultando em exploração laboral, perda de autonomia, desagregação cultural e, em alguns casos, ameaça de extinção física e étnica. Povos como Xavante e Kayapó encontram-se no início desse processo, enquanto outros, como Tembé e Umutina, já sofreram consequências mais graves. Diante desse cenário, cabia ao SPI buscar alternativas para proteger os primeiros e evitar que seguissem o mesmo caminho de desintegração (Ribeiro, 2017).

Dessa forma, o maior desafio da proteção aos povos indígenas sempre esteve na tentativa de conciliar a economia tribal,

de caráter coletivista, com o sistema econômico individualista e orientado pelo lucro. Nos primeiros anos, o SPI buscou resolver essa tensão por meio da doação de bens, mas logo se constatou que tal prática estimulava a dependência e desmotivava a reorganização autônoma da economia tradicional (Ribeiro, 2017). A reflexão sobre esse dilema ganha densidade quando associada ao valor da sociodiversidade, entendida por Lévi-Strauss como patrimônio tão precioso quanto a biodiversidade, pois representa uma reserva de experiências culturais e sociais que podem inspirar novos caminhos para a humanidade (Cunha 2012).

Essa valorização contrasta com a visão evolucionista que marcou a modernidade ocidental, segundo a qual a história culminaria no modelo civilizatório dominante. No entanto, como lembrado por Stephen Jay Gould, a evolução é marcada pelo acaso, o que evidencia que muitas possibilidades foram perdidas, assim como línguas e culturas indígenas extintas (Cunha 2012). Até hoje, não há exemplos de experiências bem-sucedidas em integrar plenamente a economia coletiva indígena ao modelo individualista. Os postos indígenas, ao menos, permitiram maior preservação das formas tradicionais de produção, enquanto missões religiosas, sobretudo salesianas, ao impor padrões cristãos, contribuíram para a desagregação social e a crescente dependência das comunidades (Ribeiro, 2019).

Em síntese, a trajetória histórica evidencia que o reconhecimento dos direitos coletivos e da autodeterminação indígena representou um marco jurídico e político fundamental, mas

ainda insuficiente diante das pressões assimilacionistas e econômicas que persistem. Se, por um lado, a Constituição de 1988 abriu espaço para a valorização da sociodiversidade e das práticas comunitárias, por outro, os povos originários continuam enfrentando desafios concretos na conciliação entre suas formas próprias de organização produtiva e as demandas impostas pelo contato com a sociedade envolvente. Nesse ponto, torna-se imprescindível aprofundar a reflexão sobre os limites da agricultura de subsistência indígena, investigando como a diversificação produtiva e a crescente monetarização impactam não apenas a sustentabilidade econômica, mas também as dimensões sociais e culturais das comunidades.

LIMITES DA AGRICULTURA DE SUBSISTÊNCIA INDÍGENA: DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA E MONETARIZAÇÃO INDÍGENA E IMPACTOS SOCIAIS

A agricultura familiar continua sendo um pilar importante para a segurança alimentar e autonomia das comunidades indígenas. Contudo, enfrenta limitações estruturais como o baixo acesso a crédito rural, dificuldades de acesso a mercados, falta de mecanização e ausência de assistência técnica continuada. Segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2017), apesar da crescente participação dos indígenas na produção agropecuária, sua inserção permanece limitada a práticas de baixa escala e rendimento (IBGE, 2017).

Com a consolidação dos territórios e maior organização comunitária, muitos povos têm demonstrado interesse em ampliar

suas atividades produtivas com base em tecnologias modernas. A aquisição de maquinário, o cultivo de commodities sustentáveis (soja, milho, mandioca, café, castanha) e a formação de cooperativas têm se mostrado caminhos viáveis. Experiências em Roraima, com apoio da Embrapa, ilustram como a mecanização pode ser realizada de forma controlada e supervisionada, equilibrando produção e sustentabilidade (EMBRAPA, 2021).

Assim evidencia-se que a economia indígena rural é baseada na relação tradicional com a terra e no uso sustentável dos recursos naturais. Diferente do agronegócio, que prioriza a produção em grande escala, as comunidades indígenas tendem a manter práticas agrícolas diversificadas, extrativismo, artesanato e manejo sustentável, produção agrícola baseada em agroflorestas, roças tradicionais e cultivo orgânico. Produtos como castanha, açaí, pequi e mel têm grande valor econômico e ecológico, podendo ser trabalhos como alternativas prosperas e sustentáveis. Destaca-se que a produção agrícola e artesanal muitas vezes está ligada ao fortalecimento da identidade indígena, de forma que feiras, cooperativas e redes de comércio solidário ajudam a comercializar os produtos indígenas (EMBRAPA, 2021).

Contudo, a visão ainda focada apenas na economia de subsistência relativa a essas atividades demonstra-se incompatível com o desenvolvimento e autodeterminação dos povos indígenas. Conforme Athila (2024) Os estudos sobre a monetarização entre povos indígenas brasileiros ainda são escassos e, em geral, concentram-se nas dificuldades conceituais, burocráticas e logísticas

enfrentadas no acesso a programas sociais. Muitas vezes, os indígenas precisam deslocar-se longas distâncias até as cidades, enfrentando condições precárias, discriminação e exploração comercial.

Embora etnografias frequentemente apontem os efeitos potencialmente negativos da entrada do dinheiro nas aldeias, a realidade observada é mais complexa. Entre os Kalapalo, por exemplo, o dinheiro tem pouco peso nas trocas entre parentes, que ainda mantêm caráter pessoal e qualitativo, em contraste com a impessoalidade do mercado capitalista. Já entre os Kĩsedje, pesquisas sobre o Bolsa Família revelam que seus efeitos são variados e, muitas vezes, inexpressivos, pois o benefício não altera de forma significativa o equilíbrio das práticas produtivas ou de consumo (Athila, 2024).

Outros estudos, como os realizados com os Rikbaktsa, indicam que o dinheiro circula em uma rede de generosidade organizada, mas não necessariamente altruísta, na qual habilidades de negociação e cálculo são constantemente acionadas. O chamado “mercado nativo” surge como espaço de redistribuição e correção de desigualdades internas, sobretudo por meio da venda de alimentos como o peixe, que além de mercadoria é também amplamente partilhado. Nessas práticas, a comercialização não se confunde com um mercado capitalista convencional, já que vender e comprar entre parentes assume o sentido de ajuda mútua, assegurando que o dinheiro em circulação produza impacto coletivo e fortaleça os vínculos comunitários (Athila, 2024).

Em síntese, a diversificação produtiva e a monetarização entre povos indígenas revelam-se processos ambíguos: ao mesmo tempo em que ampliam possibilidades de renda, autonomia e circulação de bens, também expõem as comunidades a tensões sociais, burocráticas e culturais, especialmente quando mediadas pelo mercado capitalista. Os exemplos citados demonstram que a inserção do dinheiro não necessariamente rompe com a lógica comunitária, reforçando solidariedades e redes de reciprocidade. Essa realidade complexa aponta para a necessidade de políticas públicas sensíveis às especificidades culturais e territoriais, nas quais os municípios assumem papel estratégico. É justamente nesse ponto que se insere a discussão seguinte, voltada à análise da governança municipal e da sustentabilidade como dimensões centrais para o fortalecimento da autonomia indígena.

MUNICÍPIOS E POVOS INDÍGENAS: GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

A expansão da economia indígena para além da agricultura familiar é uma meta viável e desejável, desde que guiada por princípios de autodeterminação, sustentabilidade e respeito às formas próprias de organização. Os municípios, enquanto entes federativos mais próximos dos territórios, têm papel central na construção de alternativas para evoluir no âmbito da relação com as comunidades indígenas, por meio de instrumentos participativos, convênios solidários e apoio institucional continuado. Trata-se de uma via

promissora de inclusão produtiva com justiça social e fortalecimento da governança local.

Dessa forma, destaca-se a importância do federalismo cooperativo brasileiro, nomeadamente no âmbito da autonomia municipal, conferida pela Constituição Federal de 1988, que ao conceder aos municípios a condição de ente federado, bem como ao prever a forma cooperativa para o federalismo, possibilitou uma nova ótica para o poder local no Brasil (Bercovici, 2004). A importância municipal evidencia-se no fato de que se trata da instância mais próxima do cidadão. Em última análise, é no município em que se dá grande parte da implementação de políticas públicas, bem como onde se dá a participação efetiva do cidadão. Dessa forma, ganha relevância o princípio da subsidiariedade, com foco no fortalecimento do poder local (Hermans 2012).

Os municípios podem funcionar como mediadores institucionais entre as comunidades indígenas e os recursos públicos e privados. A partir do princípio da subsidiariedade e do fortalecimento do poder local, evidencia-se a competência para implementar políticas de desenvolvimento local que dialoguem com os territórios indígenas. O aporte de investimentos em acesso à internet, energia e estradas vicinais melhoram a produção e a comercialização de produtos indígenas, formando-se uma estrutura local que beneficia tanto as comunidades indígenas quanto não indígenas e também a administração pública local pela ótica do desenvolvimento.

Outras iniciativas incluem o apoio à mecanização e equipamentos adquiridos com recursos federais e também a busca

pela facilitação da logística e comercialização de produtos agroextrativistas indígenas. Também pode-se citar a possibilidade de criação de convênios técnicos com associações indígenas e universidades de forma a incentivar à formação técnica para jovens indígenas em agroecologia que somado a uma gestão ambiental e empreendedorismo sustentável pode fortalecer a economia local.

Por fim, também é possível incentivar e promover feiras e canais de comercialização local e regional, com foco na promoção e valorização dos produtos indígenas no mercado local e a articulação para acesso ao PRONAF, PAA e PNAE com prioridade para produção indígena também são alternativas que podem viabilizar o maior desenvolvimento econômico das comunidades indígenas. Somando-se a isso, é preciso também não se afastar da garantia do direito à terra, não somente com a proteção ao indígena pela demarcação, mas também pela justa indenização ao não indígena, evitando assim os conflitos e assegurando a continuidade da produção indígena.

CONCLUSÃO

Assim, ao retomar a trajetória histórica e jurídica dos povos indígenas no Brasil, percebe-se que a economia de subsistência, ainda que vital para a segurança alimentar e a preservação cultural, revela limites significativos diante das pressões contemporâneas de integração ao mercado e das demandas sociais crescentes. A análise demonstrou que a Constituição de 1988, ao reconhecer os direitos coletivos e a autodeterminação, inaugurou um novo paradigma de

proteção, mas que, na prática, permanece tensionado por resistências institucionais, pela insuficiência de políticas públicas e pela persistência de práticas assimilacionistas.

Do ponto de vista antropológico, também se constatou que a cosmovisão indígena oferece uma racionalidade própria de organização econômica, fundada na reciprocidade, na redistribuição e no equilíbrio com a natureza, incompatível com a lógica estritamente mercantil do lucro. Nesse cenário, a pesquisa evidenciou que a agricultura de subsistência, embora essencial, não é suficiente para garantir a autonomia e o desenvolvimento sustentável das comunidades, exigindo a diversificação produtiva e a tomada da monetarização em moldes compatíveis com a coletividade indígena.

As experiências etnográficas analisadas demonstraram que o dinheiro e a produção voltada para o mercado podem ser incorporados de forma a reforçar solidariedades internas, redes de redistribuição e vínculos comunitários, sem necessariamente levar à desagregação cultural. Todavia, para que esse processo se desenvolva em bases justas e sustentáveis, torna-se imprescindível uma mediação institucional capaz de respeitar a diferença, reduzir desigualdades e assegurar condições estruturais de produção e comercialização.

Dessa forma, responde-se ao problema de pesquisa no sentido de que a articulação institucional com os municípios constitui um vetor decisivo para o desenvolvimento econômico dos povos indígenas. Como entes federativos mais próximos dos territórios e das realidades locais, os municípios possuem potencial singular para

atuar como mediadores entre comunidades indígenas e políticas públicas, viabilizando acesso a crédito, infraestrutura, assistência técnica e canais de comercialização.

Assim, confirma-se a hipótese formulada de forma que, quando orientada pelo respeito à autodeterminação e às práticas culturais, a cooperação municipal pode ampliar a base produtiva, reduzir a dependência exclusiva da subsistência e consolidar um modelo de desenvolvimento local sustentável e inclusivo. Nesse contexto, a governança municipal se revela não apenas um instrumento administrativo, mas um espaço privilegiado de fortalecimento da autonomia indígena e de afirmação do direito à diferença.

REFERÊNCIAS

ATHILA, Adriana Romano. O “Bolsa Família” nativo: monetarização, redistribuição de renda e a vida social dos Rikbaktsa, Amazônia brasileira. *Revista de Antropologia*, v. 67, n. 1, p. 1-27, 2024.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2004.

BHABHA, Homi K. *The Location of Culture*. Editora Routledge, Londres, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 28 ago. 2025.

HERMANY, Ricardo. Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba, Juruá, 2012.

OLIVEIRA, Denizom. Justiça de transição e povos indígenas: acesso à justiça, verdade e reparação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

RIBEIRO, Darcy. Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. 7 ed. São Paulo: Global, 2017.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Agricultura em terras indígenas: experiências e reflexões. Brasília, DF: Embrapa, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o Direito. Curitiba: Juruá, 2009.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo B. A autodeterminação indígena Como Valor. 1982. Anuário Antropológico, v. 6 n.1: p. 233-242.

Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6216/7795> Acesso em: 27 ago. 2025.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo B. 2002. A Inconstância da Alma Selvagem e Outros Ensaios de Antropologia. Cosac & Naify: São Paulo. 2002.

Diretrizes teóricas do planejamento das contratações públicas municipais a partir da teoria institucional de Douglass North^{1 2}

Theoretical framework for municipal public procurement planning under Douglass North's institutional theory

Camila Lemos de Melo³

Ricardo Hermany⁴

INTRODUÇÃO

No contexto do federalismo brasileiro, a Lei no 14.133/2021 institui novos parâmetros de planejamento e governança das contratações públicas, exigindo dos entes federativos, inclusive os municípios, estruturas normativas e operacionais mais robustas para assegurar eficiência, integridade e alinhamento estratégico às políticas públicas. A consolidação de práticas inovadoras, como o uso de ferramentas de planejamento (Documento de Formalização de Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Matriz de Riscos

¹ Pesquisa em desenvolvimento e oriunda das atividades realizadas no âmbito do Grupo de Estudos "Gestão Local e Políticas Públicas", coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC) e vinculado ao Diretório do CNPq.

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

³ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista CAPES, modalidade II. Mestre na Universidade de Santa Cruz do Sul (2023) e mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho, no regime sanduíche (2023). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013). E-mail: <camilallemelo@yahoo.com.br>.

⁴ Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor Jurídico da CNM – Confederação Nacional de Municípios. Advogado. E-mail: hermany@unisc.br

– MAPA), gestão de riscos e adoção de programas de integridade, impõe desafios especialmente relevantes à esfera municipal, onde há forte assimetria de capacidades institucionais.

Além disso, a pesquisa justifica-se em razão de se evidenciar a importância das contratações públicas na sociedade brasileira, tanto pela execução de obras e serviços, quanto pelo potencial indutor de políticas públicas que destes possam advir, colocando o tema no centro da agenda administrativa e também na esfera acadêmica. Nesse contexto, a previsão de mecanismos de planejamento para fomentar o controle e a efetividade das contratações é extremamente importante como forma de transformar culturalmente o ambiente administrativo e mudar a percepção geral dos cidadãos sobre os serviços públicos.

Assim, o trabalho tem como tema o planejamento das contratações públicas nos municípios e seus limites e potencialidades jurídicos institucionais sob a ótica da teoria institucional de Douglass North, pois tais exigências normativas representam regras formais que somente alcançarão eficácia se internalizadas em um ambiente institucional que conte com normas informais compatíveis e mecanismos de *enforcement* adequados. A ausência de condições técnica, culturais e operacionais pode converter esses instrumentos em mecanismos formais inócuos, esvaziando seu potencial transformador. Nessa perspectiva, questiona-se: qual é a matriz teórica de política pública de planejamento de contratações administrativas para a esfera local?

Desse modo, buscando responder ao problema proposto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, realizando-se uma análise de dados gerais - premissa maior - para o particular - premissa menor, até a conclusão; já o método de procedimento é o hermenêutico, o qual viabiliza a correta interpretação dos textos. E quanto à técnica de pesquisa utilizada é bibliográfica, voltando-se para a análise de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses, que dispõe sobre as temáticas abordadas na pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa é desenhar matriz teórica de planejamento de política pública de contratação administrativa, por meio dos arranjos institucionais trazidos pela Lei 14.133/21 na efetivação do planejamento de contratações administrativas em municípios. Para responder ao problema de pesquisa, divide-se o objetivo geral em três objetivos específicos: a) abordar as premissas teóricas da teoria institucional de Douglass North, relacionando com a descentralização e o federalismo cooperativo brasileiro; b) articular as políticas públicas no âmbito do federalismo brasileiro com os arranjos instrucionais previstos no processo de contratação pública e as licitações públicas, como instrumento de concretização de direitos; c) propor, a partir de um diagnóstico dos limites e possibilidades dos arranjos institucionais da Lei 14.133/21, uma matriz teórica de política pública que atenda aos preceitos de planejamento em contratação pública almejados pelo referencial de Douglass North aplicado para os municípios.

PREMISSAS TEÓRICAS DA TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

A teoria institucional de Douglass North, reconhecida por oferecer uma análise profunda sobre a influência das instituições no desempenho econômico e político das organizações e Estados. Parte-se da premissa de que o ordenamento jurídico, por si só, não é condição suficiente para assegurar resultados eficazes no planejamento das contratações públicas, especialmente nos municípios brasileiros em virtude das suas discrepâncias e diferenças institucionais. A operacionalização dessas normas depende da qualidade das instituições — entendidas como o conjunto de regras formais, normas informais e mecanismos de *enforcement* — que moldam os comportamentos e os incentivos dos agentes públicos (North, 1990).

North conceitua instituições como estruturas que “moldam as interações humanas”, dividindo-as em formais (leis, regulamentos, contratos) e informais (valores sociais, cultura política, práticas administrativas) (North, 1990, p. 20). A eficácia institucional, portanto, depende da congruência entre esses elementos e da capacidade dos mecanismos de *enforcement* em garantir o cumprimento das regras (North, 1994). Para o autor (North, 1990, p. 21), “as percepções dependem crucialmente tanto das informações que os empreendedores recebem quanto do modo pelo qual eles processam essas informações”, sendo que os atores normalmente precisam proceder conforme informações incompletas e processar as

informações recebidas mediante construtos que podem redundar em trajetórias reiteradamente ineficientes.

O que o autor percebe (North, 1990, p. 24) é que “as oportunidades para os empreendedores políticos e econômicos ainda são uma mistura heterogênea, mas em sua esmagadora maioria favorecem atividades que promovem práticas redistributivas em vez de produtivas, que criam monopólios em vez de condições competitivas e que restringem oportunidades ao invés de ampliá-las. Elas raramente induzem a investimentos em educação que aumentem a produtividade. As organizações que se desenvolvem nesse quadro institucional vão se tornar mais eficientes, só que mais eficientes em tornar a sociedade ainda mais improdutiva e a estrutura institucional básica ainda menos conducente a atividades produtivas.”

North (1990, p. 43) também aduz em sua teoria que “é preciso que haja um elemento imutável quanto um elemento mutável, e até mesmo o elemento mutável deve ser passível de ser herdado para que se possa afirmar que um sistema evolui.” Para esse modelo evolucionário apresentado pelo teórico, a eficiência não tem necessariamente as propriedades agradáveis que os economistas conferem ao termo, pois frequentemente é associada ao domínio de um grupo à custa de outro. Neste aspecto, o planejamento das licitações públicas oriundas da NLLC correlaciona-se com os elementos imutáveis, quais sejam: os princípios constitucionais e legais que estruturam a atuação estatal; e os elementos mutáveis, aqueles que dizem respeito às práticas administrativas e aos

instrumentos de planejamento das compras públicas, que precisam se adaptar às demandas de cada ente da federação.

North (1994) alerta ainda para o fato de que a eficiência institucional nem sempre está associada ao bem comum, podendo refletir arranjos que beneficiam grupos dominantes em detrimento de outros. No planejamento das compras públicas, isso revela a importância de estruturas de governança capazes de garantir que as escolhas feitas no estágio preparatório da licitação não sirvam a interesses particulares ou à captura institucional, mas sim à real solução de problemas públicos. Dessa forma, o planejamento eficiente não é apenas técnico, mas deve ser legítimo e transparente, incorporando mecanismos de controle e participação para evitar distorções.

Portanto, há uma necessidade de fortalecimento do planejamento das compras públicas como instrumento de inovação na Administração Pública brasileira, especialmente a partir das exigências introduzidas pela Lei Federal no 14.133/2021, a qual incorpora conceitos contemporâneos de governança, planejamento estratégico, gestão de riscos, fiscalização e controle, propondo um redesenho do ciclo da contratação pública. Entretanto, a sua implementação, sobretudo no âmbito municipal, revela significativas dificuldades de natureza prático-operacional, pois os entes locais enfrentam entraves não apenas na fase licitatória, mas, principalmente, na etapa de formalização e execução dos contratos, gerando atrasos, elevação de custos e, em última instância, comprometimento da efetividade das políticas públicas.

Nesse cenário, observa-se a crescente adoção de estratégias alternativas, como a celebração de contratos por meio de consórcios públicos, em busca de escala, especialização e compartilhamento de capacidades. A partir da teoria institucional de Douglass North, é possível compreender tais desafios como decorrência da dissociação entre regras formais, impostas por regulamentos, e as restrições informais e limitações estruturais que compõem o ambiente institucional apto a sustentá-las — o que inclui cultura organizacional, incentivos corretos e mecanismos eficazes de *enforcement*.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO COMO ELEMENTO INDUTOR DE INOVAÇÃO PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

A base da teoria de Douglass North dá azo para analisar a fase de planejamento das licitações públicas as quais devem ser vistas como um mecanismo institucional que estrutura o comportamento da Administração Pública frente ao mercado, aos usuários dos serviços e à sociedade em geral. A Lei no 14.133/2021, ao colocar o planejamento como etapa obrigatória e estruturante das contratações, alinha-se com o que North denomina como instituições propulsoras de desempenho, pois cria condições para escolhas mais racionais, sustentáveis e eficientes. Assim, o planejamento representa um sistema institucional de longo prazo, que impacta diretamente na efetividade das políticas públicas, pois define não

apenas o objeto da contratação, mas também as finalidades sociais, ambientais e econômicas da despesa pública.

Enquanto North aponta o papel das instituições como estrutura para reduzir incertezas, Mariana Mazzucato (2013) propõe uma virada epistemológica: o Estado não deve ser apenas garantidor da ordem e regulador do mercado, mas sim protagonista da inovação, investidor de risco e motor das transformações estruturais. Em sua visão, o setor público precisa deixar de ser visto como um agente ineficiente e assumir o protagonismo nos investimentos estratégicos, guiando a inovação para finalidades públicas.

Nesse contexto, o planejamento das licitações públicas deixa de ser uma mera etapa burocrática para assumir o papel de ferramenta estratégica de inovação, capaz de direcionar as compras estatais para o fomento de setores produtivos sustentáveis, inovadores e alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Estado empreendedor precisa, portanto, de instrumentos concretos e institucionalizados, como o ETP, o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Termo de Referência estratégico, para materializar seu papel transformador.

Thomas Piketty (2014; 2020), por sua vez, ressalta que a distribuição da riqueza é uma construção profundamente política e que o Estado exerce papel fundamental na reversão dos processos de concentração de capital, seja por meio da tributação, seja por meio da destinação equitativa do gasto público. Para ele, as políticas públicas — inclusive as de compras — devem estar comprometidas com a justiça social, e a atuação do Estado não é neutra: ou ela

contribui para aprofundar desigualdades, ou atua deliberadamente para mitigá-las.

A licitação pública, nesse sentido, pode e deve ser um instrumento de justiça distributiva, desde que planejada com essa finalidade. O investimento estatal em infraestrutura, saúde, educação ou inovação local pode funcionar como mecanismo de redistribuição indireta da riqueza, sobretudo em pequenos municípios, onde o Estado é o principal agente econômico, atuando diretamente nas políticas públicas. O planejamento, portanto, deve incorporar variáveis sociais, ambientais e econômicas — como a equidade regional, a inclusão produtiva e o apoio a pequenas empresas —, funcionando como filtro normativo e político das escolhas públicas.

Ou seja, é possível compreender que o planejamento das contratações públicas não pode ser tratado como um mero rito procedimental, mas sim como um dispositivo institucional, estratégico e redistributivo, no qual o Estado estrutura incentivos, direciona transformações e promove justiça. Pois a triangulação entre o entendimento de Douglass North, Mariana Mazzucato e Piketty confere densidade à hipótese central desta pesquisa: o planejamento das licitações públicas é o ponto de inflexão entre a burocracia procedimental e o protagonismo do Estado na construção de um desenvolvimento sustentável, justo e inovador.

Essa proposição, aplicada ao nível municipal, implica compreender o planejamento das contratações como instrumento de política pública, voltado não apenas à legalidade, mas à geração de valor público e à transformação estrutural da realidade local. Nesse

sentido, entende-se, para esta pesquisa, que os programas de *compliance* e a integridade atuam como elementos de efetividade institucional de efetivação de políticas públicas, onde os programas de integridade, controles internos e sistemas de *compliance* compõem um conjunto de ferramentas institucionais cuja função é alinhar o comportamento dos agentes públicos aos objetivos da Administração. A partir da lógica northiana, esses instrumentos contribuem para a redução dos custos de transação e para o fortalecimento da confiança nas relações contratuais, essenciais para um planejamento eficaz.

MATRIZ TEÓRICA DE PLANEJAMENTO EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS ALMEJADOS PELO REFERENCIAL DE DOUGLASS NORTH

A partir da teoria de North, compreende-se que o planejamento das compras públicas, o MAPA e os programas de integridade operam como estruturas institucionais voltadas à redução dos custos de transação e ao aumento da previsibilidade e segurança jurídica nas relações contratuais do Estado. Eles materializam o que o autor denomina de estrutura formal eficaz para delimitar, mensurar e fiscalizar o comportamento dos agentes, especialmente quando os objetos contratados envolvem múltiplos atributos, desempenho técnico e riscos operacionais.

A correlação entre a teoria de Douglass North e o planejamento das contratações públicas pode, inicialmente, concentrar-se na fase preparatória da licitação, prevista na Lei

14.133/2021, a qual envolve uma série de atos estruturantes: estudo técnico preliminar (ETP), análise de viabilidade, matriz de risco, anteprojeto/termo de referência (TR), estimativa de preços, entre outros. Considerando que o artigo 11 da NLLP prevê os objetivos do processo licitatório, sendo eles:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

A NLLP trouxe diversas inovações, dentre elas a implantação de processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos. Neste aspecto, a concepção de governança pública se relaciona à estruturação dos órgãos estatais e à organização de seu funcionamento, de modo a assegurar níveis elevados de objetividade, eficiência e legitimidade. Portanto, a governança pública envolve, por um lado, uma estruturação organizacional que assegure a segregação de funções,

a existência de órgãos dotados de competências específicas para o desenvolvimento de uma atividade-fim (em acepção ampla) e a adoção de órgãos de controle interno e externo da regularidade da atuação dos diversos agentes (Justen Filho, 266).

No âmbito do planejamento das contratações públicas, a abordagem institucional de Douglass North permite compreender o planejamento das licitações públicas como uma construção social e normativa orientada à redução dos custos de transação e das incertezas inerentes às relações contratuais entre o Estado e o setor privado. Nesse sentido, North (1990, p. 96) afirma que

Os contratos propiciam não apenas um referencial expresso de evidências empíricas sobre as formas de organização (dai serem fonte empírica básica para testar hipóteses sobre organizações), mas também pistas a respeito do medo pelo qual as partes de uma troca estruturam formas de organizações mais complexas. Isto é, os contratos refletirão modos diferente de facilitar a troca, seja por meio de firmas, de franquias ou de outras formas de trato mais complexas, que se entendem em um continuum desde a troca mercantil até a troca sob integração vertical.

Esse diagnóstico é particularmente aplicável ao contexto federativo brasileiro, caracterizado por municípios com capacidades institucionais muito desiguais e, em muitos casos, insuficientes para lidar com a crescente complexidade dos processos licitatórios exigidos pela Lei no 14.133/2021. O novo marco legal, ao estruturar de forma mais rigorosa e técnica a fase de planejamento — incluindo exigências como DFD, ETP, a matriz de riscos e o mapa de responsabilidades — representa uma tentativa de formulação de

regras formais para atenuar os custos de mensuração e fiscalização, conforme orienta North. Portanto, efetivar uma matriz que possa ser utilizado por diversos municípios da nossa federação, com base na Teoria Institucional de Douglass North, poderá contribuir para evitar a frustração de certames o dispêndio de erário público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento licitatório — entendido como uma forma de ordenação racional e adaptativa da ação pública — pode ser interpretado como mecanismo de coordenação institucional, conforme os moldes teóricos propostos por North. Ele busca não apenas garantir legalidade e economicidade, mas produzir estabilidade nas relações contratuais e nas expectativas dos agentes, fundamentais para a governança eficiente dos recursos públicos. Como tal, deve ser constantemente reavaliado e adaptado, pois, como pontua North (2005), a mudança institucional é endógena e contínua, exigindo mecanismos de aprendizado e reforma incremental diante das transformações sociais, tecnológicas e econômicas. Contudo, sua adoção exige uma mudança institucional sistêmica, capaz de integrar essas ferramentas ao cotidiano decisório, superando sua adoção meramente formal.

O alto grau de exigência da Lei Federal nº 14.133/21 precisa vir acompanhado de uma mudança na cultura institucional dos entes federativos para que os seus instrumentos tornem-se efetivos e não meramente burocráticos, corroborando inclusive com o desempenho

econômico. Entende-se, portanto, que essa mudança sistêmica pode ocorrer com o auxílio da construção de uma matriz teórica de planejamento das contratações públicas, após análise e estudo aplicado dos principais pontos que devem ser observados pelos municípios desde a fase preparatória das contratações públicas até a fase final, almejada pelos contratos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MONTEZANO, Lana; ISIDRO, Antonio. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. **Future Studies Research Journal**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.

NORARA, Irene. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

NORTH, Douglass C. Economic Performance through Time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John J.; WEINGAST, Barry R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press, 2009.

GT3

**SEGURANÇA PÚBLICA E
POLÍTICA CRIMINAL:**

**A EXPANSÃO DA INTERVENÇÃO
PENAL NA SOCIEDADE
CONTEMPORÂNEA**

A cadeia de custódia da prova digital: o imperativo da fixação de *standards* metodológicos no processo penal para a valoração epistêmico-judiciária

The chain of custody of digital evidence: the imperative of establishing methodological standards in criminal proceedings for epistemic-judicial evaluation

André Albani Lara¹

INTRODUÇÃO

Os mecanismos processuais-normativos no Brasil vêm, paulatinamente, sofrendo as mutações da evolução tecnológica experimentada pela nova era, a sociedade globalizada. Neste contexto, com a entrada em vigor da Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e a consequente implementação da cadeia de custódia como procedimento para a gestão da prova penal, a discussão se torna relevante.

O tema da cadeia de custódia é recente na legislação processual penal brasileira, outrossim quando tratamos das provas digitais encontramos um limbo informativo e científico acerca de suas consequências e implicações no mundo jurídico e na vida social.

Assim, a busca e exploração acadêmica de *standards* metodológicos para a cadeia de custódia da prova digital no processo penal visa alcançar o mais alto nível de confiança e segurança jurídica na proteção das garantias e direitos constitucionais da ampla defesa,

¹ Graduando do 10º semestre da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Porto Alegre, RS, Brasil. Grupo de Pesquisa: O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica.

do contraditório, da prova lícita e da presunção de inocência, garantidos pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

A presente pesquisa visa identificar possíveis métodos objetivos (*standards* metodológicos) necessários para a regular preservação da cadeia da prova digital no processo penal, avaliar parâmetros já adotados em fase inquisitória e processual, expor os riscos de integridade das provas coletadas sem procedimento e indagar a validade jurídica das provas coletadas com infringência da cadeia de custódia da prova digital.

Esta pesquisa faz uma análise dedutiva e bibliográfica racional da cadeia de custódia, abordando-se as implicações jurídicas a partir da admissibilidade à valoração da prova digital como resultado final da busca epistêmica processual.

Leva-se em consideração a aplicação normativa prática, a evolução jurisprudencial e o surgimento de *standards* metodológicos de tratamento probatório, pois a correta fixação de mecanismos objetivos garante que as provas digitais possam ser interpretadas de forma confiável e eficaz, permitindo que os Juízes tomem decisões fundamentadas e coerentes, inclusive inadmitindo-as quando violarem a cadeia de custódia, de acordo com as exigências legais e técnicas.

A CADEIA DE CUSTÓDIA DA PROVA PENAL DIGITAL NECESSITA DE *STANDARDS* METODOLÓGICOS?

Em uma sociedade cada vez mais tecnológica, o olhar acerca das intercorrências práticas no processo penal brasileiro merece atenção.

A prova penal digital ganha atenção nessa perspectiva, inclusive em busca de um estudo aprofundado e científico para que os devidos direitos e garantias constitucionais sejam resguardados aos indivíduos que experimentam o Processo Penal Brasileiro.

Mostra-se importante o destaque às potenciais fragilidades do dado informático quanto a sua manipulação como fonte de prova digital, posto que a aquisição do dado informático sem os devidos cuidados pode corromper a sua natureza e, conseqüentemente, a sua confiabilidade (Furtado Mendes, 2019, p. 1).

A partir deste pressuposto, o Estado deve estar rigorosamente submetido a padrões objetivos de obtenção e manutenção da prova durante a persecução penal, e seu aparato estrutural necessita atuar com responsabilidade e atenção aos princípios democráticos, de forma muito superior à atual discricionariedade em que atuam os agentes públicos no momento da coleta.

Para descrever a diferença entre as provas digitais e físicas, muito bem leciona Gustavo Badaró (2021, p. 7), pois entre tantos temas novos e difíceis da prova digital, destacam-se duas diferenças relevantes com as provas tradicionais: uma ontológica e outra metodológica.

Os elementos de prova digital, diferentemente de qualquer conteúdo informativo em linguagem natural, são produzidos a partir

de uma materialidade imediatamente não constatável (Badaró, 2021, p. 7). Trata-se de toda prova apresentada através de recursos tecnológicos digitais, tais como computadores, *notebooks*, *smartphones*, *tablets*, câmeras digitais (fotográficas, de segurança *etc.*), relógios inteligentes, entre outros. As provas digitais podem ser apresentadas por qualquer método digital e em qualquer formato compatível (texto, imagem, áudio, vídeo *etc.*).

Assim, para se assegurar e garantir a autenticidade da prova digital, mostra-se imperativa a fixação de uma técnica específica a ser adotada pelo legislador para a individualização, apreensão, documentação e extração desta, sob pena de invalidade dos elementos informativos digitais coletados e dos que se relacionem com ele conforme preceitua o art. 157, § 1º, do Código de Processo Penal.

Ainda, Gustavo Badaró (2021) em análise expõe que as provas digitais possuem uma “desmaterialização”, pois não se tratam de provas pensáveis como objetos físicos, dotados de uma evidente corporeidade. E é exatamente dessa não materialidade que decorrem os caracteres de volatilidade e fragilidade da própria prova digital, razão pela qual há necessidade de uma maior preocupação com a possibilidade de falsificação ou destruição.

Há uma “congênita mutabilidade” ou “fácil alterabilidade” (Badaró, 2021, p. 8) na prova digital. Em suma, trata-se de fonte de prova que pode ser facilmente contaminada, sendo sua gestão muito delicada, por apresentar um alto grau de vulnerabilidade a erros.

Por essa razão, considerando também que há um grau de subjetividade na formação do convencimento judicial, torna-se necessária outra dimensão de análise: a construção racional e juridicamente fundamentada da decisão (Lopes Júnior, 2025, p. 403).

O ato de decidir deve se apoiar em argumentos sólidos, lógicos e válidos, baseados em provas juridicamente admissíveis e produzidas sob o contraditório, enfrentando as evidências que contrariem a hipótese adotada como verdadeira. É essencial que o percurso argumentativo seja demonstrável, ainda que a decisão possa ser contestada, desde que com fundamentação racional e consistente (Lopes Júnior, 2025, p. 403).

Como consequência de um processo penal íntegro, a qualidade da decisão penal é a meta a ser perseguida, pois dela dependerá a justiça da solução que o Estado oferece ao caso (Prado, 2023, p. 21). Neste aspecto, a decisão que lida com provas digitais precisa ser fundamentada sob a ótica de sua cadeia de custódia.

A cadeia de custódia em si deve ser entendida como a sucessão encadeada de pessoas que tiveram contato com a fonte de prova real, desde que foi colhida, até que seja apresentada em juízo (Badaró, 2021, p. 2). Nas lições de Geraldo Prado (Prado, 2019, p. 101), este instituto é conhecido como um dispositivo que pretende assegurar a integridade dos elementos probatórios. Em outras palavras, trata-se de um processo tendente a manter e documentar a história cronológica da evidência (Doran *apud* Prado, 2019).

Ela pode ser definida como o conjunto de procedimentos adequados para assegurar a integridade, a autenticidade e a

confiabilidade das provas a serem admitidas no processo e preservadas posteriormente durante a tramitação processual para que, ao final, sejam valoradas como elementos de convicção do julgador.

Importa ainda ressaltar que o instituto da cadeia de custódia se aplica também a fatos anteriores à entrada em vigor da Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime). No julgamento do AgRg no HC n. 738.418/SP (Brasil, 2025), o Superior Tribunal de Justiça assentou que a cadeia de custódia deve ser preservada para garantir a confiabilidade das provas digitais, conforme os arts. 158-A ao 158-F do Código de Processo Penal, mesmo para fatos anteriores à Lei n. 13.964/2019, por ser ínsita à garantia da higidez probatória no processo penal e consectário lógico do devido processo legal.

A ausência de critérios objetivos no CPP para caracterizar a quebra da cadeia de custódia e definir suas consequências jurídicas no processo penal evidencia uma lacuna normativa relevante, como bem destacou recentemente o Ministro Rogerio Schietti Cruz (Brasil, 2025a) ao afirmar que se é certo que, por um lado, o legislador trouxe, nos arts. 158-A a 158-F do CPP, determinações extremamente detalhadas de como se deve preservar a cadeia de custódia da prova, também é certo que, por outro, quedou-se silente em relação aos critérios objetivos para definir quando ocorre a quebra da cadeia de custódia e quais as consequências jurídicas, para o processo penal, dessa quebra ou do descumprimento de um desses dispositivos legais.

A criação e adoção de mecanismos procedimentais (*standards* metodológicos) seguros implica em maior segurança jurídica para que o Estado não coloque em xeque os direitos de defesa constitucionalmente assegurados aos indivíduos.

Para que seja possível a adoção de padrões metodológicos e procedimentos, alguns parâmetros devem ser observados: **i)** padronização de procedimentos; **ii)** instrumentos técnicos adequados: a coleta e as demais operações realizadas sobre as provas digitais devem ser realizadas com os instrumentos ou aplicações adequadas, para assegurar a integridade do procedimento e da prova; **iii)** documentação: a documentação é um ato extremamente relevante, que assegura o registro e a auditabilidade de todas as fases do procedimento, dos atos praticados (com sua data e hora), dos usuários e aplicações que acessaram as provas, entre outras informações necessárias para a cadeia de custódia.

Com importância, a padronização de procedimentos confere segurança jurídica ao indivíduo submetido à persecução. No julgamento recente do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 828.054/RN (Brasil, 2024), debateu-se que a equipe policial não se desincumbiu de trazer aos autos registros válidos sobre a extração de dados, tendo a Corte *a quo* se limitado a afastar a aventada ilegalidade em razão de o procedimento ter sido autorizado judicialmente, ponderando, ainda, não haver proibição de extração de dados do aparelho celular pelo Departamento de Investigação do Narcotráfico (DENARC), concluindo que a simples adoção de metodologia diversa daquela utilizada pelo Grupo de Atuação

Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) não invalida a análise dos dados realizada pela Delegacia especializada.

Assim, o juízo recorrido neste caso concreto, utilizou-se de perigosa fundamentação ao afastar a ilegalidade pela autorização judicial do procedimento, pois a análise dos dados obtidos teria se dado após consulta direta ao aparelho celular, sem necessidade de uso de máquinas extratoras (ex. *Cellebrite*). Inclusive, justificando que o aparelho também fora encaminhado para extração via *kit Cellebrite*, porém que o pacote da máquina disponível na Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte não contava com atualização/capacidade compatível à leitura do eletrônico.

A exemplo de instrumentos adequados, utiliza-se o programa *Cellebrite* que já faz parte do cotidiano judiciário. O *Cellebrite* é uma empresa que apresenta a inovadora ferramenta de investigação digital *Universal Forensic Extraction Device* (UFED), amplamente utilizada por autoridades policiais e peritos forenses para extrair, analisar e preservar dados de dispositivos eletrônicos, como celulares, *tablets* e computadores. Ele permite acessar informações como mensagens, chamadas, fotos, vídeos, localização, e até dados apagados.

O UFED recentemente foi abordado em julgado gaúcho (Rio Grande do Sul, 2024). Neste caso concreto, na data de 21 de novembro de 2024, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ao julgar recurso em sentido estrito interposto contra decisão de pronúncia que submeteu os acusados de processo criminal a julgamento pelo Tribunal do Júri, reconheceu no caso em exame, ao

verificar a sentença, que não houve rompimento da cadeia de custódia em celular apreendido mediante busca pessoal. Os fatos imputados envolveram cinco episódios delituosos, incluindo homicídio qualificado com recurso que impossibilitou a defesa da vítima, homicídio qualificado porque para garantir a impunidade de outro crime, ocultação de cadáver e corrupção de menores.

No aludido acórdão ficou consignado que a defesa não logrou demonstrar nenhum elemento que sustentasse a quebra da cadeia de custódia das provas digitais. Ademais, ratificou-se que o procedimento adotado observou um método, uma vez que o inquérito policial fora remetido com informações brutas extraídas mediante a utilização do *software Cellebrite*, ostentando metadados que possibilitassem sua individualização.

Ainda, por outro lado, subsiste a chamada plataforma *Verifact* (Verifact, 2025). Este instrumento se destaca por viabilizar a elaboração de relatórios técnicos de captura de provas digitais em formato PDF e adicionalmente apresentar o vídeo de registro da navegação, os quais detêm o mesmo nível de confiabilidade e aceitação que as atas notariais, estando já validadas por tribunais brasileiros.

A plataforma de captura técnica de provas digitais da *Verifact* se constitui, assim, como uma ferramenta eficaz (Brasil, 2024a) e acessível para assegurar a confiabilidade na captura técnica de provas documentais digitais, especialmente no que se refere a conteúdos oriundos de plataformas digitais como redes sociais, *e-mails*, *youtube*, *whatsapp* e *sites*.

Somando-se a este instrumento, pesquisas (Araújo, 2024) indicam que a tecnologia *Blockchain* pode assegurar a integridade da cadeia de custódia, permitindo sua aceitação judicial, além de preservar a autenticidade e garantir a rastreabilidade dos envolvidos com as evidências digitais (Anne *et al.*, 2021; Li *et al.*, 2021; Bonomi, S. *et al.*, 2020; Tian *et al.*, 2019; Chopade *et al.*, 2019; Gopalan *et al.*, 2019 *apud* Do Nascimento, 2024).

Trata-se de um mecanismo tecnológico, ou seja, a *Blockchain* é um sistema de livros-razão *peer-to-peer* totalmente distribuído (Laurence, 2019, p. 8). Ela opera por meio de um algoritmo que gerencia a negociação de informações contidas em blocos de dados organizados e interligados, utilizando tecnologias criptográficas e de segurança para garantir e preservar sua integridade (Kube, 2017).

Por sua vez, os métodos objetivos podem incluir a fixação, a título exemplificativo, de um *sistema único de documentação e registro* das provas digitais. Assim, o conjunto de dados probatórios voláteis e mutáveis (provas digitais) poderia facilmente ser fiscalizado pela defesa, e também através do sistema de justiça penal.

Este sistema poderia facilmente adotar os parâmetros utilizados em uma dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação (Do Nascimento, 2024). Neste trabalho científico, desenvolveu-se o *framework* de arquitetura de um protótipo da plataforma *Evidence Secure Chain* (ESC), que padroniza o processo

de gestão dos dados telemáticos, proporcionando um ambiente seguro e eficiente para o controle das evidências digitais.

Certamente, a complexidade na preservação dessas provas exige o uso de técnicas avançadas de criptografia e *hashing* para garantir que os dados não sejam alterados ao longo do processo de custódia. Assim, o Superior Tribunal de Justiça, atento à evolução tecnológica, ao julgar o Agravo Regimental no RHC 143.169/RJ criou o princípio da mesmidade com a apreciação da técnica do algoritmo *hash*, para que a mesma prova digital apresentada pela acusação e advinda dos elementos informativos seja avaliada em sentença, mediante submissão ao contraditório.

O entendimento jurisprudencial mais recente corre no sentido de que os procedimentos adotados devem ser capazes de preservar a higidez das provas angariadas. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) por inúmeras vezes já confirmou que a quebra da cadeia de custódia anula as provas digitais obtidas e juntadas aos autos.

Recentemente no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 828.054/RN (Brasil, 2024), a quinta turma do STJ destacou que a falta de procedimentos para garantir a idoneidade e integridade dos dados extraídos de um celular apreendido resulta na quebra da cadeia de custódia e na inadmissibilidade da prova digital.

A exemplo, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus n. 143.169 (Brasil, 2023), ratificou-se que o Estado falhou em comprovar a higidez das provas virtuais. Neste sentido, o julgador Ministro Ribeiro Dantas assentou que não havia nenhuma documentação dos atos praticados na arrecadação, no

armazenamento e na análise dos computadores apreendidos. Este voto não fixou o caminho que a polícia deveria ter seguido na cadeia de custódia, mas apresentou um exemplo já bastante comum nos procedimentos penais, e, no caso julgado, totalmente ignorado: o uso da técnica de algoritmo *hash*.

Desta maneira, segundo ficou estabelecido no julgado, a ser replicado em todos os processos, a Autoridade Policial responsável pelo cumprimento das medidas cautelares deve copiar integralmente o conteúdo do dispositivo, gerando uma imagem dos dados: um arquivo que espelha e representa fielmente o conteúdo original.

Explicou-se no acórdão que, aplicando-se uma técnica de algoritmo *hash*, é possível obter uma assinatura única para cada arquivo, que teria um valor diferente caso um único *bit* de informação fosse alterado em alguma etapa da investigação, quando a fonte de prova já estivesse sob a custódia da polícia. Comparando as *hashes* calculadas nos momentos da coleta e da perícia (ou de sua repetição em juízo), é possível detectar se o conteúdo extraído do dispositivo foi modificado.

Sob a obrigação da prova, teceu-se que é ônus do Estado comprovar a integridade e confiabilidade das fontes de prova por ele apresentadas. É incabível, aqui, simplesmente presumir a veracidade das alegações estatais, quando descumpridos os procedimentos referentes à cadeia de custódia. No processo penal, a atividade do Estado é o objeto do controle de legalidade, e não o parâmetro do controle; isto é, cabe ao Judiciário controlar a atuação do Estado-

acusação a partir do direito, e não a partir de uma autoproclamada confiança que o Estado-acusação deposita em si mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, a partir das constatações evidenciadas com a presente pesquisa acerca da necessidade de fixação de *standards* metodológicos na cadeia de custódia, a adoção de métodos objetivos de preservação das provas digitais com efetividade para a apreciação judicial se torna um imperativo a ser adotado pelo legislador, nos moldes do art. 22, inc. I, da Constituição Federal, visando a uniformidade procedimental pelos agentes públicos incumbidos da persecução penal, sob pena de nulidade de todos os elementos apresentados a partir daquela prova, ressalvada a que se diferencia quanto ao nexo de causalidade na forma do art. 157, § 1º, do Código de Processo Penal.

Inclusive, efetiva-se com o rigor metodológico uma maior segurança jurídica aos indivíduos que são submetidos ao sistema de justiça criminal. Para isto, com assertividade, deve-se elaborar mecanismos e sistemas de controle pela imposição democrática. O uso e a fixação de um *sistema único de documentação e registro* das provas digitais, como o *Evidence Secure Chain* (ESC), bem como de técnicas avançadas de criptografia e *hashing*, a utilização da tecnologia de *Blockchain*, do *Cellebrite* e de ferramentas como o *Verifact* e a obrigatoriedade na apresentação de laudos técnicos

pelos órgãos incumbidos pela persecução penal podem colaborar com o poder judiciário a efetivar decisões confiáveis, sólidas e justas.

A correta higidez da cadeia de custódia da prova digital revela-se como um verdadeiro pilar de sustentação da legitimidade das decisões no processo penal contemporâneo. A crescente digitalização da sociedade, bem como a ampliação do ciberespaço como ambiente de produção de condutas criminosas, trouxe consigo desafios inéditos para o sistema de justiça criminal, exigindo um olhar atento às peculiaridades da obtenção, preservação e valoração de provas de natureza digital.

Ao longo desta pesquisa científica, ficou evidenciado que a higidez da cadeia de custódia não apenas atende a exigências formais de legalidade, mas também cumpre uma função epistêmica crucial: ela assegura que o conteúdo probatório submetido à valoração judicial corresponda, de maneira fidedigna, ao dado originalmente coletado. Isso garante ao julgador a confiabilidade necessária para fundamentar suas conclusões de fato e de direito, reduzindo o risco de erros judiciais, de decisões arbitrárias ou de manipulações maliciosas das evidências.

A prova digital, por sua natureza volátil, facilmente alterável e suscetível a apagamento, impõe um nível ainda mais rigoroso de controle sobre sua cadeia de custódia. A ausência de um suporte físico e a dependência de meios tecnológicos para sua manipulação demandam conhecimento técnico e metodologias específicas que respeitem princípios como a rastreabilidade, a inalterabilidade e a auditabilidade. Tais requisitos não apenas promovem a segurança

jurídica das decisões, como também fortalecem a legitimidade do processo penal perante a sociedade, contribuindo para a percepção de justiça e para a proteção dos direitos fundamentais dos investigados e acusados.

Nesse contexto, é necessário destacar que a correta manutenção da cadeia de custódia não representa um mero formalismo processual, mas sim uma exigência substancial para que o processo penal cumpra sua função de busca do conhecimento do fato em consonância com as garantias do devido processo legal. A quebra ou omissão de etapas na cadeia de custódia pode comprometer irremediavelmente a confiabilidade da prova digital, levando, inclusive, à sua inadmissibilidade ou à sua desvalorização epistêmica no julgamento da causa.

Do ponto de vista prático, a observância rigorosa de *standards* metodológicos contribui para a eficiência da persecução penal, evitando nulidades, retrabalhos e discussões estéreis sobre a autenticidade da prova. Permite também maior previsibilidade nas decisões judiciais e melhor orientação das partes processuais quanto às possibilidades de impugnação ou utilização da prova digital. Ainda, em um contexto de crescente cooperação internacional em matéria penal, a higidez da cadeia de custódia é condição imprescindível para o reconhecimento da validade da prova obtida em outros países, em observância aos tratados e acordos multilaterais de assistência jurídica.

Além disso, é inegável que ela opera como um mecanismo de controle da atividade policial e pericial, permitindo a fiscalização da

legalidade e da proporcionalidade na produção da prova, em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa. Assim, a sua correta observância é, também, uma ferramenta de contenção do poder punitivo estatal, coadunando-se com o modelo garantista do processo penal brasileiro.

À luz de todo o exposto, conclui-se que a cadeia de custódia da prova digital, com a imposição normativa de *standards* metodológicos, não deve ser encarada como um obstáculo à atividade investigativa ou à efetividade da persecução penal, mas sim como uma condição de possibilidade para a atuação legítima do Estado-juiz. A preservação da autenticidade e da integridade da prova protege, em última análise, a própria racionalidade epistêmica do processo penal, permitindo que ele se mantenha fiel ao seu compromisso com a verdade, a justiça e a proteção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ANNE *et al.*, 2021; LI *et al.*, 2021; BONOMI, S. *et al.*, 2020; TIAN *et al.*, 2019; CHOPADE *et al.*, 2019; GOPALAN *et al.*, 2019 *apud* DO NASCIMENTO, Paulo Vitor Braga. **Aprimoramento da coleta, gestão e cadeia de custódia de dados telemáticos em investigações policiais: Uma Abordagem Baseada em Blockchain**; orientador, Gustavo Medeiros de Araújo, coorientador, Bruno Requião da Cunha, 2024. Disponível em: Aprimoramento da coleta, gestão e cadeia de custódia de dados telemáticos em investigações policiais: uma abordagem baseada em blockchain. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/263765/PCIN0372-D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 mai. 2025.

ARAÚJO, Matheus. Inteligência artificial, blockchain e a cadeia de custódia da prova no processo penal. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 30, 2024.

BADARO, Gustavo. **Os standards metodológicos de produção na prova digital e a importância da cadeia de custódia**. Boletim IBCCRIM. [S.l.]. 2021. Disponível em: <https://www.badaroadvogados.com.br/artigos-2021-os-standards-metodologicos-de-producao-da-prova-na-prova-digital-e-a-importancia-da-cadeia-de-custodia-gustavo-badaro-ibccrim-junho-2021.html>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Atestado de capacidade técnica**. Brasília DF: Ministério Público Federal, jan. 2024. Disponível em: https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2024/01/atestado_MPF_verifact_jan2024.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no HC n. 738.418/SP**, Direito Processual Penal. Agravo Regimental. Cadeia de custódia. Prova digital. Fatos anteriores à Lei n. 13.964/2019. Necessidade de preservação. Ausência de evidenciação da adoção de salvaguardas para preservação da auditabilidade, repetibilidade, reprodutibilidade e justificabilidade. Nulidade configurada. Desentranhamento da prova e novo julgamento. Agravo Regimental provido. Agravante: Tiago Henrique de Souza Carvalho. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Otávio de Almeida Toledo (Desembargador Convocado do TJSP), julgado em 11/3/2025, DJEN de 21/3/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 828.054/RN**, Processual Penal. Agravo Regimental no Habeas

Corpus. Tráfico de drogas. Apreensão de celular. Extração de dados. Captura de telas. Quebra da Cadeia de Custódia. Inadmissibilidade da prova digital. Agravo Regimental provido. Agravante: Wesley Gomes do Nascimento. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik, julgado em 23/4/2024, DJe 29/4/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no RHC n. 143.169/RJ**, Penal e Processual Penal. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Operação Open Doors. Furto, organização criminosa e lavagem de dinheiro. Acesso a documentos de colaboração premiada. Falha na instrução do Habeas Corpus. Cadeia de Custódia. Inobservância dos procedimentos técnicos necessários a garantir a integridade das fontes de prova arrecadadas pela polícia. Falta de documentação dos atos realizados no tratamento da prova. Confiabilidade comprometida. Provas inadmissíveis, em consequência. Agravo Regimental parcialmente provido para prover também em parte o Recurso Ordinário. Agravante: R. L. S. M. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDFT), julgado em 7/2/2023, DJe de 2/3/2023.

DO NASCIMENTO, Paulo Vitor Braga. **Aprimoramento da coleta, gestão e cadeia de custódia de dados telemáticos em investigações policiais: Uma Abordagem Baseada em Blockchain**; orientador, Gustavo Medeiros de Araújo, coorientador, Bruno Requião da Cunha. [S.l.]. 2024. p. 94-96. Disponível em: Aprimoramento da coleta, gestão e cadeia de custódia de dados telemáticos em investigações policiais: uma abordagem baseada em blockchain. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/263765/PCIN0372-D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 mai. 2025.

DORAN, Robert A, Exploring the links in the chain of custody, *apud* PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. Editora Marcial Pons. São Paulo. 2019. 1ª Edição.

FURTADO MENDES, Carlos Hélder C. Dado informático como fonte de prova penal confiável: apontamentos procedimentais sobre a cadeia de custódia digital. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. [S.l.]. v. 161. 2019. Base RT Online.

GOMES, A.C.; FALCO, G. C. **O procedimento processual penal como último estandarte de construção objetiva do crime**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 32, n. 380. 2024.

KUBE, Nicolas Daniel Drescher. **Blockchain basics**: a non-technical introduction in 25 steps. Apress, 2017.

LAURENCE, Tiana. **Blockchain Para Leigos**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2019. E-book.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Base Minha Biblioteca.

PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. Editora Marcial Pons. São Paulo. 2019. 1ª Edição.

PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. v. 199. ano 31. São Paulo: Ed. RT, nov./dez. 2023. Disponível em: <http://revistadotribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-10002>. Acesso em: 23 de setembro de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso em Sentido Estrito, nº 50018879120248210046**, Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator Desembargador David Medina da Silva, Julgado em: 21/11/2024.

VERIFACT. **O que é o Verifact?** Blog Verifact. [S.l.]. 2025. Disponível em: <https://www.verifact.com.br/duvidas-frequentes/>. Acesso em: 19 mai. 2025.

Linchamentos no Brasil: um estudo de caso a partir dos aportes teóricos de René Girard

Lynchings in Brazil: a case study from the theoretical contributions of René Girard

Daiane de Fátima Barbosa Machado¹

Bruno Heringer Júnior²

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a análise da persistência e da recorrência dos linchamentos no Brasil, por meio de um estudo de caso interpretado à luz dos aportes teóricos de René Girard, em especial a teoria do bode expiatório e da violência mimética. Parte-se da hipótese de que a percepção generalizada de ineficácia do sistema de justiça criminal, manifestada na crença social na morosidade, leniência ou impunidade por parte do Poder Judiciário, constitui um elemento central para a compreensão desse fenômeno.

Nesse contexto, investiga-se de que maneira a desconfiança institucional pode alimentar práticas de justiça pelas próprias mãos, práticas essas que encontram ressonância em padrões simbólicos e psicossociais descritos por Girard, contribuindo,

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP, com abrangência na linha de Pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados – Grupo de Pesquisa: René Girard e o Direito: rivalidade mimética, ódio e violência – e-mail: daianebarbosamachado@hotmail.com

² Orientador - Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP – Grupo de Pesquisa: René Girard e o Direito: rivalidade mimética, ódio e violência – e-mail: brunoheringerjunior@gmail.com

ainda que informalmente, para a legitimação da violência coletiva como forma alternativa de resolução de conflitos.

Diante do crescimento expressivo dos episódios de linchamento no país, entendidos como manifestações de violência coletiva extrajudicial dirigidas contra indivíduos acusados, formal ou informalmente, da prática de delitos, impõe-se o questionamento acerca das causas estruturais e simbólicas que sustentam tais comportamentos.

Uma hipótese recorrente, presente tanto no imaginário social quanto em parcela significativa da literatura crítica, aponta para a percepção difusa de morosidade, seletividade e inefetividade do Poder Judiciário brasileiro como fator motivador ou legitimador dessas práticas.

Assim, o problema de pesquisa que orienta esta investigação pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a percepção de morosidade, leniência ou impunidade atribuída ao sistema de justiça brasileiro contribui, sob a ótica da teoria da violência mimético-sacrificial de René Girard, para a eclosão e a legitimação social de episódios de linchamento, enquanto formas paralelas de justiça, à margem do devido processo legal e das garantias constitucionais fundamentais?

Nesse viés, busca-se compreender não apenas os aspectos jurídicos envolvidos, como a violação de direitos fundamentais e a usurpação da função jurisdicional do Estado, mas também os elementos simbólicos e antropológicos que, conforme a teoria

girardiana, estruturam e retroalimentam o funcionamento da violência coletiva nas sociedades contemporâneas.

A percepção de inefetividade, amplificada por narrativas midiáticas sensacionalistas e por discursos políticos de viés punitivista, atua como vetor de legitimação da violência coletiva, distorcendo o ideal de justiça e enfraquecendo o compromisso social com os direitos fundamentais e com os pilares do Estado Democrático de Direito.

DESENVOLVIMENTO

A relevância do presente estudo, centrado na análise dos linchamentos no Brasil à luz dos aportes teóricos de René Girard, reside na urgência de se compreender um fenômeno social de elevada gravidade: a recorrente prática da justiça pelas próprias mãos em um contexto que se reivindica como Estado Democrático de Direito.

A pesquisa parte da hipótese de que a percepção generalizada de morosidade, leniência ou impunidade atribuída ao Poder Judiciário constitui um fator relevante para a compreensão da crescente incidência de linchamentos no Brasil. Tal percepção, amplamente enraizada no imaginário coletivo, contribui para a legitimação informal de práticas violentas e extrajudiciais, que violam direitos fundamentais e fragilizam a autoridade do Estado enquanto detentor legítimo do monopólio da jurisdição.

O método de procedimento adotado na presente pesquisa

é o estudo de caso, o qual consiste na análise aprofundada de um evento concreto, neste caso, um episódio de linchamento ocorrido no município de Tramandaí, no Estado do Rio Grande do Sul. Essa abordagem permite a investigação detalhada de um fenômeno complexo dentro de seu contexto real, possibilitando a articulação entre os dados empíricos e os fundamentos teóricos.

Outrossim, a pesquisa se ancora em fontes documentais (notícias, boletins de ocorrência, registros judiciais, mídias digitais) e bibliográficas (obras de René Girard, literatura crítica e estudos criminológicos), com vistas a identificar a configuração simbólica da vítima, os mecanismos de polarização social e os processos de legitimação da violência coletiva.

Serão utilizados, como técnicas de coleta de dados, a pesquisa documental e bibliográfica, abrangendo fontes primárias (notícias, inquéritos, registros judiciais, quando disponíveis) e secundárias (literatura especializada em criminologia, teoria mimética, sociologia jurídica e antropologia da violência). Os dados obtidos serão analisados de forma qualitativa, buscando-se interpretar os elementos simbólicos, normativos e sociais subjacentes ao episódio de violência coletiva, relacionando-os aos conceitos de desejo mimético, crise sacrificial e mecanismo do bode expiatório.

Nessa perspectiva, os aportes teóricos de René Girard, especialmente sua teoria da violência mimética e do bode expiatório, oferecem uma base conceitual robusta para a análise da dinâmica social dos linchamentos. A partir de sua obra, é possível compreender como a violência coletiva se organiza por meio da mimese do desejo

e da subsequente canalização simbólica de tensões sociais sobre uma vítima arbitrariamente escolhida como responsável pela desordem.

O linchamento, portanto, ultrapassa a condição de mero desvio penal e revela-se como uma forma ritualizada de contenção simbólica da crise, cuja deflagração está diretamente associada à percepção de ausência ou ineficácia da resposta estatal diante do conflito.

Nesse viés, corrobora o entendimento de Heringer Junior (2024, p. 43), “o linchamento, nessa perspectiva, nada mais é que a culminância de uma experiência prolongada e impactante de vulnerabilidade social canalizada em um bode expiatório, tomado como representativo de todo mal que acomete a comunidade”.

Apesar da indiscutível relevância do tema, a pesquisa enfrenta como um de seus principais obstáculos a inexistência de um sistema oficial, centralizado e padronizado de registro de casos de linchamento por parte dos órgãos de segurança pública no Brasil. A ausência de dados sistematizados compromete a possibilidade de uma análise quantitativa precisa, transparente e estatisticamente consistente do fenômeno, exigindo, por conseguinte, a adoção de abordagens qualitativas e o aprofundamento em estudos de caso.

Nesse contexto, será analisado o linchamento ocorrido em 2025, no município de Tramandaí, no Estado do Rio Grande do Sul, como exemplo empírico que permite ilustrar os mecanismos teóricos descritos por René Girard, bem como os efeitos sociais da desconfiança institucional na legitimação informal da violência

coletiva.

Além disso, a percepção generalizada de impunidade e de brandura institucional na aplicação das normas penais alimenta a crença de que a punição informal seria não apenas legítima, mas também necessária. Tal convicção contribui para a consolidação de um ciclo alarmante de violência e de corrosão progressiva da autoridade do Estado.

Nas palavras de Heringer Junior (2024, p. 43), “o delinquente linchado não é o verdadeiro causador da crise, mas o depositário simbólico das frustrações, angústias e ressentimentos acumulados pela coletividade”. Atualmente, segundo o mesmo autor (2024, p. 41), “os alvos mais recorrentes dos linchamentos são indivíduos considerados delinquentes eventuais, tidos como ameaça à ordem comunitária”.

Nesse viés, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada no estudo de caso de um episódio de linchamento ocorrido no município de Tramandaí, no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo é investigar, à luz da teoria mimética de René Girard, os elementos simbólicos, sociais e rituais que estruturam o fenômeno do linchamento enquanto forma contemporânea de justificação popular.

A crítica de Girard à modernidade reside precisamente na constatação de que, embora as instituições tenham evoluído, os mecanismos de exclusão sacrificial permanecem, muitas vezes sob formas disfarçadas, como o justificação popular. Heringer Junior (2024, p. 42), aliás, aponta, com base na obra de René Girard, que “o

sistema de justiça estatal nada mais é que um prolongamento evolutivo dos mecanismos arcaicos de contenção da reciprocidade violenta”.

Portanto, a chamada justiça popular ou justiça pelas próprias mãos configura-se não apenas como uma reação à inefetividade percebida do sistema judicial, mas também como sintoma de uma crise mais profunda nas estruturas jurídicas, simbólicas e institucionais da sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, o presente estudo assume especial relevância acadêmica, jurídica e social ao propor uma análise crítica dos fatores estruturais e subjetivos que favorecem a recorrência dos linchamentos no Brasil, tendo como referencial teórico a obra de René Girard.

Nesse contexto, ao aprofundar a compreensão do fenômeno do linchamento e de suas múltiplas implicações, este estudo busca oferecer subsídios para a formulação de estratégias de enfrentamento que estejam alinhadas aos princípios constitucionais, assegurem a efetiva proteção dos direitos fundamentais e contribuam para o fortalecimento da confiança social nas instituições públicas de justiça.

Diante dos desafios aqui delineados, busca-se compreender o linchamento não como um ato isolado ou meramente impulsivo, mas como manifestação ritualizada de uma violência

mimética canalizada contra um bode expiatório, cuja eliminação simbólica visa restaurar momentaneamente a coesão social.

Por fim, a análise dos dados será conduzida com base em categorias analíticas extraídas da teoria da violência mimética, tais como: desejo mimético, crise de indiferenciação, vítima expiatória, violência fundadora e sacralização da punição. A aplicação dessas categorias permitirá avaliar em que medida o caso empírico analisado reproduz padrões miméticos que tensionam as estruturas das instituições jurídicas contemporâneas e evidenciam fragilidades do sistema penal na contenção da violência social por meios legítimos e constitucionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

GIRARD, René. **A Violência e o Sagrado**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GIRARD, René. **Coisas Ocultas desde a Fundação do Mundo**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

HERINGER JUNIOR, Bruno. **Criminologia Mimética: Aportes da Antropologia Girardiana ao Estudo do Fenômeno Criminal**. Bruno Heringer Junior. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

A busca pessoal e a fundada suspeita no processo penal: uma análise doutrinária e jurisprudencial, à luz do poder de polícia e dos direitos individuais

Personal search and well-founded suspicion in criminal proceedings: a doctrinal and jurisprudential analysis, in light of police power and individual rights

Filipe Sobolewski Reckziegel¹

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar a busca pessoal e o requisito da fundada suspeita, previstos no art. 240, § 2º e art. 244, ambos do Código de Processo Penal, com base nos posicionamentos doutrinários e nos entendimentos dos tribunais superiores, à luz do poder de polícia e dos direitos individuais. Observa-se a importância do tema a ser estudado por se tratar de questão latente atualmente, considerada a existência de grandes debates na jurisprudência e na doutrina, principalmente em relação ao termo “fundada suspeita”.

Como problema de pesquisa, indaga-se quais são os critérios utilizados pela doutrina para a definição do termo “fundada suspeita”, que legitima a busca pessoal, e como esse conceito tem sido enfrentado pelos tribunais superiores a partir da análise de casos concretos. Questiona-se, ainda, quais os limites a serem

¹ Filipe Sobolewski Reckziegel (filipereck@gmail.com), Graduando do 10º Semestre da Fundação Escola Superior do Ministério Público - Grupo de Pesquisa: O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica

estabelecidos para o exercício regular do poder de polícia no tocante às buscas pessoais.

O Código de Processo Penal prevê, em seu art. 244, que a busca pessoal será realizada quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito. Entretanto, por se tratar de um termo abstrato, a doutrina e a jurisprudência indicam critérios para a definição da “fundada suspeita” e sua caracterização na prática, bem como estabelecem limites ao exercício do poder de polícia com a finalidade de evitar eventuais abusos desse poder. Em razão disso, mostra-se necessária e relevante no âmbito do processo penal uma análise detalhada dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito da busca pessoal e do pressuposto da fundada suspeita, a fim de buscar uma maior compreensão acerca da temática proposta.

Objetiva-se com o presente trabalho compreender o instituto da busca pessoal no âmbito do processo penal, como sua natureza jurídica, fundamentos e finalidades, sob a perspectiva do poder de polícia e dos direitos individuais, bem como analisar os posicionamentos doutrinários e os entendimentos jurisprudenciais na busca por uma delimitação do requisito da fundada suspeita, disposto no art. 244 do Código de Processo Penal. Tem-se ainda como objetivo refletir acerca das consequências jurídicas e sociais decorrentes do abuso de poder praticado através de buscas pessoais ilegais, assim como também propor soluções que contribuam para a adequada demonstração de circunstâncias capazes de comprovar a

fundada suspeita de que a pessoa esteja em posse de objetos que constituam corpo de delito.

Sob o aspecto metodológico, utilizou-se o método dedutivo, com pesquisas do tipo descritiva e teórica, através da revisão de materiais bibliográficos diversificados, como livros e artigos de periódicos, bem como da pesquisa doutrinária e jurisprudencial, com objetivo de buscar assim uma melhor compreensão acerca da temática proposta.

DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de direitos sociais no seu art. 6º, os quais visam garantir condições mínimas para sociedade brasileira, possibilitando o exercício dos direitos fundamentais por parte dos indivíduos em condições de igualdade. Uma das espécies de direito social é o direito à segurança, o qual impõe ao Estado um dever de implementar políticas públicas por meio de medidas preventivas e repressivas com a finalidade de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio. Essa perspectiva prestacional do direito à segurança expressa a ideia de minimizar os riscos que ameaçam a sociedade e os indivíduos nela inseridos.

Para que a Administração Pública desempenhe as suas funções administrativas da melhor forma possível, lhe são conferidas prerrogativas especiais que permitem a ela sobrepor o interesse público sobre o privado, pois no Direito Administrativo sempre haverá

uma tensão entre dois opostos: a autoridade do Estado e a liberdade individual (Di Pietro, 2024, p. 131). A controvérsia a respeito do poder de polícia é justamente quando estes dois pólos entram em conflito, uma vez que de um lado há o particular querendo exercer os seus direitos de forma plena, enquanto que do outro lado a Administração Pública por vezes limita o exercício desses direitos em face do bem-estar da coletividade (Di Pietro, 2024, p. 131).

O poder de polícia possui um conceito legal estampado no art. 78 do Código Tributário Nacional, através do qual fica nítida a possibilidade de intervenção do Poder Público na esfera do interesse privado (Brasil, 1966). Sob o viés doutrinário, utilizando-se de um conceito moderno, adotado pelo Brasil, Di Pietro (2024, p. 133) afirma que “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. A imposição de restrições aos direitos dos particulares é a manifestação mais típica desse poder estatal. A busca pessoal, por exemplo, é uma medida que restringe direitos individuais visando a promoção e proteção do direito fundamental à segurança. Em relação às características do poder de polícia, com base na doutrina, existem três principais atributos, sendo eles: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade (Di Pietro, 2024, p. 135).

Apesar da sua importância para a manutenção da ordem pública, faz-se necessária a imposição de certos limites ao poder de polícia como forma de preservar os direitos daqueles que são afetados pelo seu exercício, bem como impedir eventuais abusos no uso desse poder administrativo. Uma das formas de limitar o poder

da Administração Pública se dá por meio de lei, uma vez que ele se submete ao princípio da legalidade, que impede que esse poder seja utilizado de forma autoritária (Justen Filho, 2024, p. 348). No caso da busca pessoal, verifica-se sua legalidade no art. 240, § 2º, e no art. 244, ambos do Código de Processo Penal, vinculando dessa forma o agente policial que pratica o ato a observar o disposto na lei para que a restrição aos direitos dos particulares, por mais que momentânea, não se torne ilegal.

O poder de polícia também se submete ao princípio da proporcionalidade, de modo que existem diversas razões para que a Administração Pública aja de forma proporcional entre a medida adotada e o fim pretendido, com o propósito de evitar qualquer abuso de poder. A principal razão para esse entendimento está relacionada ao fato de que não seria lícito que o Estado, utilizando-se de suas prerrogativas, atuasse em detrimento de um particular apenas sob a justificativa da supremacia do interesse público sobre o individual (Carvalho Filho, 2024, p. 80).

Além do poder de polícia estar norteado pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade, vale ressaltar que os direitos individuais também atuam como limites ao exercício imoderado desse poder estatal. Mostra-se relevante esclarecer neste momento a diferença entre o direito à privacidade e o direito à intimidade. De modo geral, a privacidade corresponde à esfera em que o indivíduo se encontra inserido na sociedade, já a intimidade, refere-se a um espaço mais profundo da vida privada, como relações pessoais ou familiares e informações sensíveis, os quais não deveriam, em tese,

interessar ao Estado ou a terceiros (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2024, p. 392).

Feita essa distinção, nota-se que a busca pessoal é uma medida que atinge a privacidade da pessoa, pois limita o seu direito de “estar livre de intervenções externas”, bem como envolve a inspeção do corpo, vestimentas ou pertences para fins de prevenção de crimes, ou de investigação criminal, ou de segurança pública no geral (Wanderley, 2017a). Logo, sendo a privacidade uma representação de um campo mais aberto da vida privada, neste espaço acabam sendo permitidas intervenções do Estado, desde que as mesmas ocorram de forma proporcional e que tenham como objetivo preservar outros direitos fundamentais em jogo (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2024, p. 396).

Do mesmo modo, o direito à liberdade de locomoção, conhecido como direito de ir e vir, também acaba sendo limitado quando realizada a busca pessoal, a qual interrompe, ainda que brevemente, a liberdade de circulação do particular (Wanderley, 2017a). O exercício do poder de polícia, sobretudo através da atividade policial e da execução de buscas pessoais, cria uma tensão entre os direitos fundamentais à privacidade e à liberdade individual com o direito fundamental à segurança, razão pela qual é essencial verificar a legalidade da restrição imposta pelos agentes de segurança pública no caso concreto.

Partindo para uma análise processual penal, a busca pessoal está prevista no Código de Processo Penal Brasileiro no título que trata sobre a prova, bem como no capítulo que dispõe sobre a busca e a

apreensão. Mais especificamente, o referido instituto é mencionado no art. 240, § 2º, e art. 244, ambos do Código de Processo Penal. Embora o Código de Processo Penal considere o instituto da busca como um meio de prova, sua natureza jurídica, para a maior parte da doutrina, é de meio de obtenção de prova, uma vez que a busca de pessoa ou coisa não provará nada, tendo na verdade a finalidade de obter as fontes de prova a partir das quais, posteriormente, serão produzidos os meios de prova correspondentes (Badaró, 2018, p. 510). Delimitando ainda mais o seu conceito para os fins do presente trabalho, a busca pessoal consiste na diligência que é realizada no corpo, nas roupas ou em objetos que a pessoa esteja portando (Avena, 2023, p. 614).

Pode-se afirmar que no processo penal a finalidade da busca possui duas características principais: a instrumentalidade e a referibilidade. A característica da instrumentalidade traduz a ideia de que a busca deve servir como um instrumento para a finalidade almejada pelo processo penal, seja para obtenção de elementos probatórios, seja para a efetividade da persecução penal (Wanderley, 2017a). Já a característica da referibilidade consiste na necessidade de existir uma correlação entre a busca e um fato que, em tese, configura um crime (Wanderley, 2017a). Nota-se que ambas as características vinculam a busca ao processo penal, portanto, qualquer busca que não tenha relação com a possível prática de uma infração penal e que não guarde relação com a finalidade pretendida pelo processo penal, não possuirá fundamento no Direito Processual Penal (Wanderley, 2017a).

A partir da leitura do art. 244 do Código de Processo Penal, que prevê situações em que a busca pessoal será permitida mesmo sem mandado judicial prévio, verifica-se que uma dessas hipóteses diz respeito à “fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito” (BRASIL, 1941). Esta hipótese decorre da urgência que a situação exige, sendo a mais comum de acontecer no âmbito do policiamento ostensivo, além de ser a que mais causa debate e polêmica no campo jurídico.

Em razão do fato de que uma mera “suspeita” corresponde a uma impressão vaga e frágil que carece de fundamentos sólidos, a legislação processual penal exige que essa suspeita seja fundada, a qual traz uma ideia de mais segurança e concretude (Nucci, 2024, p. 535). Em função do caráter amplo e vago da expressão “fundada suspeita”, Lopes Júnior (2025, p. 651-652) é firme em ressaltar a necessidade de uma interpretação restritiva do texto infraconstitucional, a fim de evitar que seu conceito possa ser utilizado de maneira arbitrária ou abusiva por alguns agentes de segurança. O autor alerta que, por mais que se busque estabelecer um conceito para o termo “fundada suspeita”, não se irá além do que pura construção teórica enquanto as autoridades policiais continuarem realizando a busca pessoal de forma seletiva, sendo imperiosa uma mudança não apenas doutrinária, mas também na rotina dos policiais quando procederem a abordagem das pessoas (Lopes Júnior, 2025, p. 652).

Outrossim, deve-se ter em mente que o art. 244 do Código de Processo Penal não exige, para fins de busca pessoal sem mandado judicial, a existência tão somente da “fundada suspeita”, a qual, como dito anteriormente, é genérica e indeterminada (Wanderley, 2017a). Em outras palavras, é essencial que o termo “fundada suspeita”, previsto na norma processual penal, seja observado sob sua completude, isto é, de forma conjunta com o seu complemento legal, o qual diz respeito ao objeto dessa suspeita, sendo eles: posse de arma proibida ou de objetos que constituam corpo de delito (Wanderley, 2017a). O problema de uma leitura incompleta do art. 244 do Código de Processo Penal, restringindo-se apenas à “fundada suspeita” sem o seu complemento, acarreta em uma distorção da exigência legal, bem como sustenta a ideia equivocada de que a busca pessoal poderia ser realizada com base em uma suspeição genérica do policial sobre determinadas pessoas, comportamentos e circunstâncias (Wanderley, 2017a).

Por outro lado, a partir do momento em que se realiza a busca pessoal apenas com base na classificação subjetiva de determinadas atitudes como suspeitas, o policial não apenas deixa de aplicar a norma ao caso concreto, mas também acaba por criar a sua própria justificativa para a realização da busca (Wanderley, 2017a). A consequência dessa adjetivação da “fundada suspeita” é a sua desvirtuação para uma ideia de simples “atitude suspeita”, transformando a busca pessoal em um ato de caráter discricionário, regido por critérios variáveis e elaborados pelo próprio agente responsável por executá-la (Wanderley, 2017a).

A não observância do requisito da fundada suspeita de que a pessoa esteja em posse de objetos relacionados a prática de um crime configura na ilegalidade da busca pessoal, a qual pode, a depender do caso concreto, caracterizar o que se chama de *fishing expedition* (pesca probatória). Considera-se *fishing expedition* a busca especulativa por provas, sem que haja uma justificativa concreta, um alvo determinado, um objetivo claro ou que a ação esteja em consonância com a lei, com o intuito de criminalizar alguém (Rosa, 2021). Trata-se de uma prática em que se aproveita do poder estatal para burlar as garantias constitucionais, violando-se os direitos fundamentais como a intimidade e a privacidade para além dos limites legais (Rosa, 2021).

Ademais, as provas obtidas por meio de uma busca pessoal ilegal serão consideradas ilícitas e não serão admitidas no processo penal, por força do art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal (Brasil, 1988) e do art. 157, *caput*, do Código de Processo Penal (Brasil, 1941). Pela leitura deste último artigo, compreende-se que as provas ilícitas são aquelas obtidas por violações aos dispositivos legais ou constitucionais. Desse modo, tem-se como consequência jurídica o fato de que qualquer prova obtida por uma busca pessoal realizada fora dos limites legais ou que viola garantias constitucionais será desconsiderada e desentranhada do processo.

Além disso, como consequência social, verifica-se que a realização de buscas pessoais fora dos limites legalmente estabelecidos afeta a imagem das instituições de segurança pública frente à sociedade. Os abusos e excessos de poder acabam

contribuindo para um clima de desconfiança e deslegitimação do trabalho policial, prejudicando a relação entre a população e os agentes de segurança pública (Wanderley, 2017b). Também se corre o risco de naturalizar condutas autoritárias da polícia quando não há um efetivo controle judicial e administrativo em relação aos agentes públicos que abusam de sua autoridade (Wanderley, 2017b).

Em suma, o uso recorrente de buscas pessoais baseadas unicamente na intuição e subjetividade dos agentes policiais evidencia a discriminação e seletividade dessas ações, as quais recaem sobretudo em face de jovens negros e pobres (Wanderley, 2017b). A consequência desse cenário atual é a penalização de um perfil social específico, o que contribui para sua estigmatização como sujeito propenso a cometer crimes e aprofunda a desconfiança entre a autoridade policial e os grupos socialmente vulnerabilizados (Wanderley, 2017b).

Partindo agora para uma análise jurisprudencial, atualmente os tribunais brasileiros, ao julgarem casos de matéria processual penal relacionados à ocorrência de buscas pessoais, adotam um conjunto de precedentes que servem como parâmetro para as decisões judiciais ante a ausência de definição legal do requisito da fundada suspeita. Esses julgados tem como objetivo estabelecer fundamentos para a validação das buscas pessoais, em que se faz uma análise do caso concreto e se busca compreender o que pode (ou não) caracterizar a fundada suspeita. Nessa senda, para além de um exame doutrinário, é imperioso promover um estudo jurisprudencial da busca pessoal e do requisito da fundada suspeita,

analisando as decisões e seus fundamentos, tendo como base os aspectos anteriormente elucidados em casos práticos.

Primeiramente, cita-se aqui o julgado que é considerado o marco inicial do movimento de delimitação do requisito da fundada suspeita para a realização da busca pessoal, qual seja, o Habeas Corpus 81.305/GO de 2002, julgado pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão. Ao analisar o caso, o Ministro Relator argumentou que a fundada suspeita para realização da busca pessoal sem mandado prévio não pode se apoiar apenas em critérios subjetivos e discricionários do policial, devendo ser respaldada em elementos concretos que justifiquem a adoção da medida (Brasil, 2002).

Seguindo em seu voto, o Ministro Ilmar Galvão entendeu que o simples fato de alguém estar vestindo um blusão não caracteriza a “fundada suspeita”, visto que eivada de subjetividade, não havendo justa causa que autorizasse a busca pessoal na ocasião (Brasil, 2002). Esse julgado, portanto, representou o início do movimento de balizamento da “fundada suspeita”, para a qual se exigiu a presença de elementos objetivos como critério de validade da busca pessoal.

Outro julgado de suma importância para compreender o paradigma atual da busca pessoal na jurisprudência dos tribunais é o Recurso em Habeas Corpus 158.580/BA de 2022, julgado pela 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Rogerio Schietti Cruz. Na decisão, foram tecidos diversos pontos acerca da presente temática, especialmente no que tange aos limites

da atuação policial em buscas pessoais baseadas na fundada suspeita.

Em seu voto, o Ministro Rogerio Schietti destacou que a fundada suspeita deve ser aferida de modo objetivo e baseada em elementos concretos (Brasil, 2022a). O Ministro indica que o art. 244 do Código de Processo Penal não exige apenas que a suspeita seja fundada, devendo ser observada a referibilidade da busca pessoal, impedindo dessa forma que a medida se converta em um salvo-conduto para a prática de *fishing expeditions*, tendo em vista que o referido dispositivo legal não permite buscas pessoais preventivas realizadas como simples rotina de policiamento ostensivo (Brasil, 2022a).

Para o Relator, a mera classificação de um indivíduo ou uma conduta como suspeita também não é capaz de preencher o *standard* probatório da fundada suspeita (Brasil, 2022a). Além disso, a descoberta da situação de flagrante delito obtida através da busca pessoal realizada de forma ilegal não pode ser admitida, tendo em vista a necessidade de se constatar o requisito da fundada suspeita antes da execução de tal medida invasiva (Brasil, 2022a). O Ministro ainda explica que existem três motivos para que a busca pessoal seja executada com base em elementos objetivos, quais sejam: evitar o uso excessivo dessa medida, facilitar o controle da sua legalidade pelo Poder Judiciário e prevenir a repetição de práticas discriminatórias (Brasil, 2022a).

Na mesma linha de entendimento do RHC 158.580/BA, já se decidiu no sentido de que informações repassadas por fonte não identificada (denúncia anônima), isoladamente, não constituem justa

causa para realização de busca pessoal (Brasil, 2022b). Também é pacífico o entendimento de que a simples demonstração de nervosismo por parte do indivíduo não justifica a busca pessoal, visto que tal alegação é dotada de extrema subjetividade, a qual se baseia unicamente no tirocínio policial, isto é, na intuição e desconfiança do agente policial sobre a pessoa a ser revistada (Brasil, 2022c).

Ademais, o STF também já se posicionou no sentido de ser ilícita a busca pessoal realizada “com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”, pois afronta diretamente a Constituição Federal (Brasil, 2024). Para a Suprema Corte, constata-se a ocorrência de perfilamento racial a partir do momento em que os agentes de segurança pública, no curso de sua atividade policial, utilizam elementos de raça, cor ou etnia com o fim de justificar a execução de buscas pessoais (Brasil, 2024).

A partir da identificação de situações consideradas pelos tribunais superiores como não ensejadoras de busca pessoal, parte-se agora para a apresentação de possíveis soluções que visam facilitar a demonstração de circunstâncias aptas a configurar o requisito legal da fundada suspeita, bem como garantir a sindicabilidade da busca pessoal. Uma dessas soluções seria o investimento na formação dos agentes de segurança pública, podendo incluir, por exemplo, a implementação de procedimentos e técnicas aplicáveis durante o policiamento ostensivo e que permitam uma maior percepção a respeito de situações objetivas que, de fato, podem evidenciar a fundada suspeita de que alguém esteja portando algo ilícito.

Além disso, conforme destacado no RHC 158.580/BA, o uso de tecnologias pelas instituições policiais, como câmeras corporais, também seria de grande auxílio na captação de toda a ação policial durante a execução de uma busca pessoal. Essas medidas também garantiriam, posteriormente, uma efetiva fiscalização e controle da legalidade desses atos pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela pesquisa realizada no presente trabalho foi possível concluir que a busca pessoal se relaciona com as algumas características do poder de polícia, quais sejam, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, com exceção da discricionariedade, uma vez que existe previsão legal expressa quanto à sua realização no Código de Processo Penal, não podendo o agente de segurança pública agir com discricionariedade ao procedê-la. Essa vinculação do agente público com a lei é decorrência do princípio da legalidade, da proporcionalidade e dos direitos individuais, que atuam como limites ao exercício abusivo do poder de polícia.

Também se concluiu que, em sendo a busca um ato do procedimento persecutivo penal, a instrumentalidade e a referibilidade são características essenciais da finalidade da busca pessoal, razão pela qual deve haver uma vinculação exclusiva da medida com o processo penal. Ainda, ao analisar as possibilidades

legais de se proceder a busca pessoal sem mandado judicial prévio, verificou-se que apesar de se tratar de um termo vago e impreciso, a “fundada suspeita” deve ser compreendida sob sua completude, isto é, em conjunto com o seu complemento legal, qual seja, objetos que sejam relacionados à prática de uma infração penal, motivo pelo qual é necessária uma leitura completa do art. 244 do Código de Processo Penal.

Ao identificar e refletir sobre as consequências da realização de buscas pessoais ilegais, constatou-se que a consequência jurídica é a ilicitude das provas obtidas pela busca pessoal ilegal, assim como as que derivarem delas, independentemente de serem encontrados objetos ilícitos em poder da pessoa revistada, pois a constatação posterior de situação de flagrante não convalida o ato praticado sem a observância prévia do requisito da fundada suspeita. Como consequência social, foi possível concluir que a prática de buscas pessoais ilegais evidencia a seletividade e discriminação dessas ações, as quais recaem sobre um grupo específico de indivíduos, na sua maioria jovens negros, que são rotulados como suspeitos pelas autoridades policiais. Esse contexto decorre do racismo estrutural e gera um clima de tensão e desconfiança entre a sociedade e o Estado.

Ademais, a partir da análise da jurisprudência dos tribunais superiores, verificou-se desde já que a fundada suspeita não pode se basear em meras intuições subjetivas baseadas no tirocínio policial, mas sim em elementos concretos que justifiquem a realização da busca pessoal, não sendo permitida buscas pessoais preventivas

realizadas como simples rotina do policiamento ostensivo. Entre outros julgados, identificou-se algumas circunstâncias que, isoladamente, não caracterizam a fundada suspeita, como por exemplo, denúncias anônimas e nervosismo da pessoa. Essas decisões, tanto do STF quanto do STJ, ressaltam que o poder de polícia deve ser exercido dentro dos limites legais, pois, mesmo no contexto do policiamento ostensivo, não é permitido realizar buscas pessoais sem que haja fundada suspeita, as quais devem ser baseadas em elementos objetivos e concretos relacionados à posse de objetos ilícitos.

Como forma de facilitar a demonstração de elementos objetivos exigidos pelo requisito da fundada suspeita para a busca pessoal, foram propostas diversas soluções, como por exemplo, o investimento na formação dos agentes policiais, recomendando-se a utilização de câmeras corporais durante as diligências. Também se chegou à conclusão que a ausência de delimitação legal específica não pode servir de subterfúgio para uma interpretação incorreta da norma atualmente vigente em relação ao pressuposto da fundada suspeita. Concluiu-se, por fim, que a adoção dessas medidas, aliada ao fortalecimento do diálogo interinstitucional, permitirá que as instituições policiais, o Ministério Público e o Poder Judiciário possam, respectivamente, promover a capacitação de seus agentes, fiscalizar a atividade policial e exercer um controle efetivo da legalidade da busca pessoal e das provas por meio dela obtidas, tudo com o objetivo de coibir práticas abusivas e assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. **Processo penal**. 15 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. Base Minha Biblioteca.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

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: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 734.263-RS (2022/0100276-4)**. Agravo regimental no habeas corpus. Tráfico de drogas. Ilegalidade flagrante preliminar ao mérito aferível de ofício. Provas ilícitas. Busca pessoal e veicular. Denúncia anônima. Ausência de elementos concretos. Fundada suspeita inexistente. Nulidade. Absolvição. Extensão ao corréu (art. 580 do cpp). Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Gabriel Dias Brandtner. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, DF, 20 jun. 2022b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202201002764. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial nº 1.961.459-SP (2021/0044017-0)**. Recurso especial. Processual penal. Tráfico ilícito de drogas. Busca pessoal. Requisitos do art. 244 do código de processo penal. Ausência de fundada suspeita. Abordagem em via pública motivada apenas por impressão de nervosismo. Ilícitude das provas obtidas. Absolvição. Recurso especial provido. Recorrente: Marcos Antonio de Lima Costa. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DF, 8 abr. 2022c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202100440170. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 158.580-BA (2021/0403609-0)**. Recurso em habeas corpus. Tráfico de drogas. Busca pessoal. Ausência de fundada suspeita. Alegação vaga de “atitude suspeita”. Insuficiência. Ilícitude da prova obtida. Trancamento do processo. Recurso provido. Recorrente: Mateus Soares Rocha. Recorrido: Ministério Público do Estado da Bahia. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, DF, 25 abr. 2022a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202104036090. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Habeas Corpus nº 81.305-GO (0002965-82.2001.0.01.0000)**. Habeas corpus. Termo circunstanciado de ocorrência lavrado contra o paciente. Recusa a ser submetido a busca pessoal. Justa causa para a ação penal reconhecida por turma recursal de juizado especial. Impetrante: Marcelo Carmo Godinho. Coator: Turma Julgadora Criminal dos Juizados Especiais da Comarca de Goiânia. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 22 fev. 2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1968004>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus nº 208.240-SP (0063606-78.2021.1.00.0000)**. Habeas corpus. Tráfico de drogas. Revista pessoal sem ordem judicial. Perfilamento racial. Constituição federal. Código de processo penal. Justa causa.

Necessidade de elementos indiciários objetivos. Proibição de abordagem policial com base em estereótipos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação. Ordem denegada por maioria. Tese de julgamento aprovada por unanimidade. Impetrante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6287873>. Acesso em: 11 mai. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024. Base Minha Biblioteca.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Base Minha Biblioteca.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Base Minha Biblioteca.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 22 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. Base Minha Biblioteca.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito processual penal**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024a. Base Minha Biblioteca.

ROSA, Alexandre Moraes. A prática do fishing expedition no processo penal. **Revista Consultor Jurídico**. [s.l.], jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-02/limite-penal-pratica-fishing-expedition-processo-penal/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Base Minha Biblioteca.

WANDERLEY, Gisela Aguiar. A busca pessoal no direito brasileiro: medida processual probatória ou medida de polícia preventiva? **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**. Porto Alegre. v. 3,

n. 3, p. 1117-1154, set./dez. 2017a. Disponível em:
<https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i3.96>. Acesso em: 7 jun. 2025.

WANDERLEY, Gisela Aguiar. Entre a lei processual e a praxe policial: características e consequências da desconcentração e do descontrole da busca pessoal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. [s.l.], v. 128, p. 115-149, fev. 2017b. Base RT online.

Estado de exceção moderno na perspectiva da teoria mimética girardiana: uma análise a partir de atos terroristas

Modern State of Exception in the perspective of the Girardian Mimetic Theory: An Analysis from Terrorist Acts

Helena Lorenzoni Gessinger¹
José Guilherme Schmitz Schreiner²

INTRODUÇÃO

A ascensão do terrorismo nas últimas décadas tem provocado uma crise no Estado de Direito. As violações ao princípio da legalidade em nome da hiper-segurança, conforme denunciado por Günter Frankenberg (2018), seja ela ficta ou real, apontam para a lógica do Estado de Exceção. Entre os exemplos oferecidos por Frankenberg estaria um suposto “tiro de salvamento” contra aviões comerciais sequestrados por terroristas, sacrificando vidas inocentes no processo. A Lei de Segurança Aérea alemã (*Luftsicherheitsgesetz*) continha, na sua redação original, um dispositivo prevendo a mobilização das forças armadas para a neutralização de eventual aeronave que fosse utilizada em atentados terroristas, ainda que houvesse passageiros inocentes a bordo. As justificativas para essa medida costumam girar, por vezes, em torno de um dever de sacrifício dos cidadãos em prol do Estado, no sentido de que, os cidadãos deveriam se sacrificar para garantir a segurança estatal. Frankenberg

¹ Graduanda em Direito FMP/RS (6º Semestre). Grupo de Pesquisa René Girard e o Direito: rivalidade mimética, ódio e violência. Email: helenag7.gessinger@gmail.com

² Graduando em Direito FMP/RS. (8º Semestre). Grupo de Pesquisa René Girard e o Direito: rivalidade mimética, ódio e violência. Email: jgschmitz2002gmail.com

vê nessa crise um sinal da ascensão do Estado de Exceção (*Ausnahmenszustand*) que colocaria em risco o Estado de Direito como tal conhecido. Diante desse cenário, questiona-se as manifestações terroristas modernas com o subsequente avanço do Estado de Exceção guardariam alguma relação com a teoria mimética defendida pelo intelectual francês René Girard? Entende-se que há uma plausível conexão entre os três elementos: teoria mimética, terrorismo e estado de exceção, uma vez que, vislumbra-se um aspecto sacrificial tanto nas práticas terroristas quanto nas medidas de defesas empregadas por governos ao redor do mundo. Em última instância, procura-se lançar algumas luzes sobre fenômenos do Estado de Exceção, como o tiro de salvamento e as práticas terroristas, a partir da teoria girardiana. O tema é pertinente, ante o ataque à concepção de Estado de Direito em escala global. A metodologia de pesquisa empregada baseou-se na investigação bibliográfica do tema recorrendo às referências em matéria de Estado de Exceção como Carl Schmitt, Giorgio Agamben e Günter Frankenberg.

DESENVOLVIMENTO

A prática do terrorismo não constitui um ato inédito na história recente. Uma definição inicial de terrorismo pode ser vislumbrada a partir de suas táticas. Os terroristas se valem de ações pontuais e impactantes, promovendo atentados que tem como objetivo fragilizar seus alvos e perturbar a existência ordinária das pessoas

(HERINGER, 2024, p. 59). Embora o terrorismo frequentemente esteja acompanhado de um móvel político, ele não é caracterizado como tal, uma vez que atinge bens jurídicos fundamentais como a vida e a integridade corporal, por exemplo (HERINGER, 2024, p.60). É conhecida já a tese inicialmente levantada por Rapoport das “4 ondas do terrorismo”. A primeira onda teria se originado na Rússia de 1880 marcada por grupos anarquistas os quais tinham como atividade o assassinato de oficiais em posições de poder (RAPOPORT, p. 47). A segunda onda se deu após as grandes guerras mundiais e caracterizou a ascensão de grupos nacionalistas. A tática utilizada agora era mais complexa e os assassinatos eram direcionados contra a polícia numa dada sequência (RAPOPORT, p. 54). A terceira onda, por sua vez, surge dos eventos da Guerra do Vietnã e os grupos que a compõem veem a si mesmos como vanguardas para as massas do Terceiro Mundo (RAPOPORT, p. 56), entre esses grupos encontram-se, por exemplo, a *Rote Armee Fraktion*, as Brigadas Vermelhas italianas e o Exército Vermelho japonês. As práticas utilizadas pela terceira onda se aproximavam daquelas da primeira, contando com o assassinato de figuras proeminentes, por exemplo. Apesar disso, novas técnicas de terrorismo foram introduzidas como sequestro de pessoas e de aviões. A quarta onda, contudo, apresenta consequências mais próximas à erosão do Estado de Direito. Ela nasce intimamente ligada com convicções religiosas. Na visão de Rapoport, a quarta onda aparece como explicitamente antidemocrática, porque o ideal democrático é inconcebível sem uma larga dose de secularização (RAPOPORT, p.65). É na quarta onda

ainda que uma resposta mais vigorosa contra o fenômeno terrorista aparece por parte dos diferentes países e Estados internacionais. Desde o 11 de Setembro, um número cada vez maior de países, incluindo os Estados Unidos, tem deixado claro que eles estariam dispostos a abater aeronaves civis que ameacem a destruição da população ou de instalações importantes (KAHN, p. 93). É nesse contexto que se insere a mencionada Lei de Segurança Aérea alemã, que teve seu artigo 14, o qual previa o abate de aviões comerciais raptados por terroristas, declarado como inconstitucional pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão. No caso dos Estados Unidos, além da promulgação do *Patriot Act*, os departamentos de defesa e de anti-terrorismo tiveram seus orçamentos aumentados como parte da “guerra ao terror” (BLIN, 2007, p. 416), sem mencionar a criação do Departamento de Segurança Doméstica (*Department of Homeland Security*). Ainda sobre as medidas excepcionais tomadas pelos Estados Unidos, Blin escreve:

Having earlier severely minimized the terrorist threat, the United States completely changed its position after 2001 and made terrorism the foundation of its strategic vision for the twenty-first century. Domestically, numerous security measures were put in place, including very strict controls at airports and in public buildings. Border controls were tightened, especially with regard to the granting of visas. Immigrants viewed as suspect were detained.(...) It is hard to gauge the degree to which all these measures helped curb the terrorist threat. They certainly made everyday life for Americans and visitors a little less simple and threatened to undermine civil liberties and human rights. (BLIN, 2007, p. 417)

As novas medidas jurídicas adotadas por diferentes países ao redor do mundo transbordam os limites do Estado de Direito. As práticas anti-terroristas mascaram autorizações para intervenções jurídico-excepcionais e déficit de controle como direito policial normal (Frankenberg, 2018, p. 272). A esse direito policial normal contrapõe-se um direito policial hiperpreventivo que vai além dos limites do direito policial normal e ordenador do Estado de Direito tradicional (FRANKENBERG, 2018, p.272). De todo modo, a raiz desse direito policial hiperpreventivo, ao menos na tese de Frankenberg, pode ser encontrada na noção de Estado de Exceção. Ao adotar práticas excepcionais para combater o terrorismo, o Estado de Direito moderno internaliza a exceção e desenvolve com ela uma relação parasitária (FRANKENBERG, 2018, p. 192). Mais ainda, a ideia de exceção e de estado de exceção já estão inseridas no próprio ato terrorista, pois ele se encontra além das fronteiras do direito (KAHN, p. 88-89). Portanto, uma análise mais profunda tanto do terrorismo como de suas medidas de combate reclama uma investigação acerca do Estado de Exceção.

O conceito de Estado de Exceção jamais conheceu uma teoria sistematizante no Direito (Agamben, p.). As razões disso costumam estar voltadas para a impossibilidade de teorizar acerca daquilo que escapa da normalidade jurídica estatal. Tal dificuldade, porém, não impediu a tentativa, ainda que limiar, de definir o conceito. A formulação mais famosa de Estado de Exceção veio com o jusfilósofo alemão, Carl Schmitt, o qual em sua obra "*Politische Theologie*" associou o conceito de soberania com o estado de

exceção, sendo soberano aquele que decide esse (SCHMITT, 1922, p.13). O Estado de Exceção em Schmitt assume a forma daquilo que não é subsumível (1922, p. 19), aquilo que não pode ser teorizado de maneira jurídica absoluta. É na exceção que a decisão se revela e através dela a ordem que antecede o próprio ordenamento jurídico é produzida. Dito de outro modo, o estado de exceção se contrapõe à normalidade jurídica, sendo entendido como o ambiente propício para a criação do próprio ordenamento jurídico. Nas palavras de Schmitt:

A norma precisa de um meio homogêneo. Essa normalidade fática não é um mero pressuposto externo que o jurista possa ignorar. Ela pertence, na verdade, a sua validade imanente. Não há norma que possa ser aplicada ao caos. A ordem deve ser produzida a fim de que ela tenha sentido. A situação normal deve ser criada e soberania é aquele que decide definitivamente se essa situação normal realmente vige. (SCHMITT, 1922, p.19)

A criação do Direito, portanto, se dá com a decisão que antecede o próprio ordenamento jurídico. Nesse caso, a decisão cria livremente o meio homogêneo no qual o Direito transcorre, de modo que não há padrão normativo ao qual a decisão recorre (PREUSS, 2016, p. 475). Isto é, a própria decisão cria o padrão normativo de “normalidade” que regulará a ordem instituída. Assim, o poder do soberano não é regulado por nenhuma métrica prévia, pois ele está estabelecendo a medida de normalidade que será admitida no ordenamento jurídico. Tal ponto é interessante de ser mencionado, porque a adoção de medidas atípicas de exceção pelo Estado de Direito, ainda que sejam contrapostas ao padrão de normalidade, começam a ditar, cada vez mais, o que seria a situação normal. Em

outras palavras, o recurso a instrumentos jurídicos de exceção passam a ditar a normalidade e os padrões jurídicos. Importa ainda anotar outro elemento - a distinção entre ditadura comissária e ditadura soberana. Em sua obra de 1922, *Die Diktatur*, Schmitt se propõe a analisar o conceito de ditadura desde a manifestação dela no Direito Romano. De forma abrangente, ele afirma a existência de duas espécies de ditadura: a comissária e a soberana. A primeira centra-se no encargo atribuído a um oficial público de restaurar uma ordem jurídica em crise, de combater uma guerra ou sufocar uma insurreição. O ditador comissário suspende a Constituição para torná-la vigente em um momento futuro (MACEDO JR, 2001, p. 61). A ditadura soberana, por sua vez, é aquela capaz de instituir uma nova ordem, pois se trata do ditador-legislador que atua fora e anteriormente à própria Constituição (KELLY, 2016, p. 230). O ditador soberano não recebe um encargo ou missão que ele deve cumprir. Ele simplesmente é investido de um *pouvoir constituant* advindo do povo que o permite criar essa nova ordem. Torna-se evidente, portanto, que a criação *ab nihilo* da nova ordem jurídica que produz aquele “meio homogêneo” no qual o Direito está situado enseja a instauração de uma ditadura soberana. Ainda que Schmitt tenha sido um dos teóricos mais proeminentes acerca do tema do Estado de Exceção, a sua definição de Estado de Exceção não é singular. Nas últimas duas décadas, os estudos realizados por Giorgio Agamben vêm traçando novas características da exceção e aproximando esse conceito de temas caros à teoria mimética de Girard.

Agamben em sua investigação do Estado de Exceção parte do conceito schmittiano lançado na “Politische Theologie”, porém toma um caminho diverso daquele de Schmitt. O Estado de Exceção é um espaço de anomia no qual atos do poder executivo são dotados de força de lei, enquanto atos típicos do poder legislativo se encontram suspensos (AGAMBEN, 2004, p. 61). Será nesse espaço de anomia que as normas do poder executivo passam a valer como lei na medida em que “desaplicam”, isto é, retiram a vigência das leis tipicamente entendidas. Agamben, porém, não se limita a uma descrição genérica do Estado de Exceção. Ele entende que a chave para compreensão do problema está na investigação histórica do *iustitium* romano, o qual se aproximou historicamente do estado de exceção (AGAMBEN, 2004, p. 67). Em situações de calamidade na República romana, o Senado emitia o chamado *senatus consultum ultimum* através do qual todos os cidadãos romanos eram convocados a tomar qualquer medida para defender e salvar o Estado. Com a proclamação do *tumultus* pelo Senado, havia a instauração do *iustitium* implicando a suspensão do próprio direito na Roma republicana (p. 68). A historiografia do direito romano teve grande dificuldade em lidar com o instituto do *iustitium* em virtude de seu caráter paradoxal, tendo havido aqueles que o identificavam com o estado de necessidade e outros ainda, com a ditadura romana. Agamben, contudo, é claro ao afirmar que o *iustitium* não se confunde com a ideia da ditadura romana (AGAMBEN, p. 78), e a confusão desses dois institutos teria sido precisamente a razão pela qual a teoria do estado de exceção em schmitt foi incapaz de resolver dadas

aporias. Para Agamben, o *iustitium* e conseguinte, o estado de exceção, é caracterizado pelo espaço anômico que retira de todos os atos praticados em seu interior o caráter jurídico (AGAMBEN, 2004, p.78). Em síntese esclarecedora, alcança-se uma nova definição do estado de exceção:

O estado de exceção não é uma ditadura (constitucional ou inconstitucional, comissária ou soberana), mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas - e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado - estão desativadas. Portanto, são falsas as doutrinas que tentam vincular o estado de exceção ao direito (....). Mas igualmente falaciosas são as doutrinas que, como de Schmitt, tentam inscrever indiretamente o estado de exceção num contexto jurídico, baseando-o na divisão entre normas de direito e normas de realização de direito, entre poder constituinte e poder constituído, entre norma e decisão. (AGAMBEN, 2004, p. 79)

O elemento da força de lei mencionado anteriormente se dá, portanto, num espaço de vazio jurídico o qual é ocupado somente pela violência pura. Agamben entende que Schmitt erra ao descrever o estado de exceção não somente por tentar enquadrá-lo numa moldura jurídica superior, mas também porque ele nega a possibilidade da violência pura na anomia jurídica (AGAMBEN, 2004, p. 92).

Agamben atinge uma compreensão mais acurada do Estado de Exceção. Sua descrição do fenômeno se torna importante, pois chama a atenção para o papel que a violência ocupa na zona anômica. Em contraposição a uma violência que constitui o direito e sobre a qual o direito se funda, Agamben, na esteira de Walter

Benjamin, entrevê a possibilidade de uma violência pura que ultrapassa o direito, que está para além da zona jurídica (AGAMBEN, 2004, p. 92). Ainda que o tratamento dado por Agamben possa, por vezes, parecer confuso, relacionar a ideia da violência com o estado de exceção e com a anomia jurídica traz consequências importantes, pois permite a leitura girardiana e análise a partir da teoria mimética dos estados de exceção modernos.

As formas de compreender o Estado de Exceção não terminam com a obra de Agamben. Mais recentemente, Frankenberg vem chamando a atenção para a relação parasitária estabelecida entre o Estado de Direito e o Estado de Exceção (2018, p.198) . Ainda que ele não disponha de um conceito completo de Estado de Exceção, Frankenberg consegue iluminar as práticas e técnicas da exceção a partir do que ele chama de modelo Locke de Estado. Nesse modelo, há a transição de um modo de governar pessoal - marcado pela figura do soberano - para um modelo impessoal, determinado pela soberania legislativa e pelos direitos fundamentais como limite da atuação estatal (FRANKENBERG, 2018, p. 33). Frankenberg entende que apesar do Estado de Direito ser um conceito politicamente contestado e informado pelas circunstâncias históricas (2018, p.78), é possível traçar elementos fundamentais de sua estatalidade como a segurança jurídica e anterioridade da lei. A grande questão, porém, está na observação de uma suposta relação parasitária com o estado de exceção. Frankenberg acredita que o estado de direito moderno tem abandonado progressivamente o chamado “Método Locke” e estabelecido com maior profundidade

laços com o Estado de Exceção. Essa relação é essencialmente parasitária, pois na medida em que é lançada mão de poderes excepcionais com vista a resguardar o estado de direito, o próprio estado de exceção vem à tona.

Da discussão do três autores - Schmitt, Agamben e Frankenberg - surge um quadro teórico no qual algumas constatações podem ser feitas: i) o Estado de Exceção não é uma categoria jurídica subsumível a um rol de possibilidades taxativas; ii) o Estado de Exceção apresenta uma zona de anomia marcada por uma violência que pode tanto fundar o direito quanto ultrapassá-lo e iii) o uso de técnicas típicas do Estado de Exceção para resguardar a democracia ou próprio Estado de Direito pode ter o efeito contrário ao pretendido pelos defensores de tais práticas. A forma de correlação dessas características com o fenômeno do terrorismo pode ser explicada com auxílio da teoria mimética de Girard.

A chamada “teoria mimética” desenvolvida por René Girard consiste num projeto intelectual que intersecciona o direito, a política e a religião. Girard lança os fundamentos de uma teoria que possa, a partir da inarredável violência dos grupos sociais, explicar a manutenção de comunidades sociais inteiras e o desenvolvimento de suas instituições. A teoria mimética, como é conhecida, tem como ponto de partida o desejo humano. Tal potência humana, deduz Girard, não possui qualquer autenticidade, ou seja, os seres humanos não desejam por si mesmos, mas sim “mimetizam” uns aos outros. Diferentemente dos instintos, tais como beber, comer e dormir, os

desejos são vazios no seu objeto, necessitando de um modelo a ser copiado pelo sujeito desejante.

Nessa linha, para um indivíduo desejar algo, ou alguma coisa, é essencial que se estabeleça uma “relação mimética”, em que um o sujeito deseja o objeto apontado por um modelo.). Girard define tal situação nos seguintes termos:

Acreditamos que o desejo seja objetivo ou subjetivo, mas na realidade ele repousa sobre um outro que valoriza os objetos, o terceiro mais próximo, o próximo. Para manter a paz entre os homens, é preciso definir a proibição em função dessa temível constatação: o próximo é o modelo de nossos desejos. É isso que chamo de desejo mimético “(GIRARD, 2012, p. 29)

Girard desvenda o mistério das proibições sociais nas comunidades primitivas como tentativas de impedir a disseminação da mimese (1987, p.10). Quando o sujeito desejante e o seu modelo estão no mesmo contexto social, temporal ou espacial, as proibições sociais tendem a não funcionar. A consequência disto é o surgimento da rivalidade, visto que o modelo e o sujeito irão disputar o objeto desejado, que é provavelmente escasso ou exclusivo. Girard nota que o prestígio da coisa se mistura com aquele do modelo (GIRARD, 1987, pág 295) e desse modo, aquilo que começou como um desejo triangular se torna uma rivalidade mimética ferrenha, em que se abandona o objeto desejado.

Eventualmente, o objeto desejado será posto de lado tanto pelo sujeito quanto pelo modelo, os quais ingressam numa relação de “duplos miméticos”. Aqui, o sujeito e o modelo intercalam-se nas

posições do outro, imitando e buscando atingir aquilo que o outro deseja (GIRARD, 1987, p. 287). As diferenças que poderiam existir entre os dois desaparecem e se dissolvem na violência.

Portanto, o desfecho da duplicidade mimética é a violência em seu sentido literal..A violência resultante do desejo mimético não se limita aos duplos miméticos, ela contagia e reúne diversos outros conflitos miméticos que antes eram dispersos pelo tecido social. As rivalidades miméticas tendem a se agrupar formando conflitos maiores, que dominarão todo o ambiente como a única rivalidade em cena (GIRARD, 2012, pág. 46).

Neste momento, o conflito instaurado torna-se uma crise mimética que engloba toda a comunidade, uma vez que, as pequenas rivalidades foram absorvidas e aglutinadas em uma única. Tem-se a famosa “guerra de todos contra todos” que, sem quaisquer mecanismos de contenção, levaria a comunidade à auto destruição. A violência é compartilhada e leva à união da turba violenta contra a vítima, que servirá de bode expiatório para o apaziguamento das rivalidades. A comunidade ou multidão violenta realmente acredita que a causa de todos os problemas e conflitos internos estão na vítima (GIRARD, 1987, pág 27), logo a sua eliminação restauraria toda a ordem prévia. Desse modo, o mecanismo do bode expiatório integraria a comunidade. Girard aponta para o caráter religioso ambivalente da vítima, na medida em que, ela reúne em si o sagrado e o profano. Aos olhos dos perseguidores, a vítima é divinizada. Tal aspecto, contudo, não desempenha grande papel nesta análise, uma

vez que, o componente principal que explica a ideia de violência no Estado de Exceção está centrado na rivalidade mimética.

Com efeito, a rivalidade mimética provoca um ciclo de violência dentro da comunidade abatida e só encontra seu fim no momento sacrificial. Essa violência, destaca-se, não encontra barreiras formais ou mecanismos de racionalização do conflito, ela é antes a violência pura - algo muito próximo daquele espaço anômico descrito por Agamben.

Girard nota que o mecanismo do bode expiatório não se encontra mais disponível como ferramenta de apaziguamento da violência. A sua análise dos Evangelhos e do papel assumido por Cristo como vítima inocente teria, na concepção de Girard, desmontado as bases do mecanismo vitimário. Apesar de desempenhar um papel importante na teoria mimética, a análise dos textos bíblicos e a subsequente reflexão acerca do cristianismo não tem, num primeiro momento, uma pertinência profunda com o Estado de Exceção. A conclusão, porém, é relevante: o sacrifício vitimário não é a partir de então eficaz para lidar com a violência nas comunidades.

Surge então, uma nova dificuldade: se o mecanismo de bode expiatório não se encontra mais disponível, pois ele perdeu sua credibilidade diante dos olhos de muitos, como serão resolvidas as novas crises que surgirem? Afinal de contas, o surgimento do Cristianismo revelou a mentira do bode ao utilizar vítimas inocentes, mas não modificou a capacidade humana de desejar e mimetizar. Girard é bem simples na sua resposta: "*The definitive renunciation of*

violence, without any second thoughts, will become for us the condition sine qua non for the survival of humanity itself and for each one of us "(GIRARD, 1987, pág 137). A incapacidade de funcionamento pleno do mecanismo do bode expiatório também coloca um desafio às nações modernas, pois o emprego de violência como elemento integrador da comunidade e da unidade política não se revela nem aceitável nem plenamente eficaz. O Estado de Exceção moderno, principalmente na valência dada por Agamben, recupera o mecanismo primitivo do bode expiatório e da lógica sacrificial. Exemplo disso consiste na justificativa do sacrifício de cidadãos em prol do Estado, os quais são tidos como objetos a serviço da unidade de seus membros, como bem denunciado por Frankenberg.

A solução descortinada por Frankenberg, em contrapartida, consistiria no retorno ao Estado de Direito aos moldes de John Locke com a publicidade das normas jurídicas promulgadas, divisão de Poderes, controle de pesos e contrapesos e assim por diante (FRANKENBERG, 2018, p. 338-339) . Frankenberg acredita que o Estado de Direito deve permanecer atrelado às diretrizes clássicas que tão bem o definiram, e qualquer tentativa de assimilar elementos de Estado de Exceção terminaria por "parasitar" o Estado de Direito (2018, p.192) É válido destacar que Girard já havia percebido que se as instituições judiciais não são eficazes ou se elas falham, então o caráter mimético e repetitivo da violência se torna manifesto mais uma vez (1987, p. 12) . Assim, a contenção da violência advinda de atos terroristas, por exemplo, não deve aderir

aos instrumentos típicos da exceção jurídica, não importando o quão atraente eles pareçam ser. Não cabe aqui discutir a eficácia da proposta de Frankenberg. Contudo, a conclusão que se impõe sugere que o desaparecimento do mecanismo do bode expiatório não colocou fim à violência, apenas deixou vago o espaço de constrição dela, a qual precisa agora ser contida por novos meios. Nesse ínterim, a própria violência se renova e se expande, coincidindo com o desenvolvimento veloz do Estado de Exceção, que, por sua vez, é celebrado por um número maior de juristas com o passar do tempo.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.

BLIN, Arnaud. *The United States Confronting Terrorism*. Em: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of Terrorism : from Antiquity to al Qaeda*. Oakland: University of California Press, 2007.

FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção*. 1 ed. São Paulo: Unesp, 2018

GIRARD, René. *Things hidden since the foundation of the world*. Stanford: Stanford University Press, 1987

GIRARD, René. *Eu via Satanás cair como um raio*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012

HERINGER, Bruno. *Criminologia Mimética: Aportes da antropologia girardiana ao estudo do fenômeno criminal*. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

KAHN, Paul. *Sacred Violence*. Estados Unidos: Michigan University Press, 2008.

KELLY, Duncan. *Carl Schmitt's Political Theory of Dictatorship*. Em: MEIERHEINRICH, Jens; SIMONS, Oliver. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. New York: Oxford University Press, 2016

MACEDO JR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001

RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: *Current History*, 2001, v. 100, nº 650, p. 419-424.

SCHMITT, Carl. *Politische Theologie*. 11 ed. Berlin: Duncker & Humblot, 2011

PREUSS, Ulrich K. *Carl Schmitt and the Weimar Constitution*. Em: MEIERHEINRICH, Jens; SIMONS, Oliver. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. New York: Oxford University Press, 2016.

Entre a subjetividade e a segurança jurídica: análise dos julgados do Superior Tribunal de Justiça acerca da fundada suspeita enquanto requisito da medida cautelar de busca e apreensão

Between subjectivity and legal certainty: analysis of Superior Court of Justice rulings regarding well-founded suspicion as requirements for the precautionary measure of search and seizure

Lorenzo Rosa Stiehl¹
André Machado Maya²

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, objetiva-se examinar o direito fundamental à segurança, em especial sob a perspectiva da segurança jurídica, com o intuito de avaliar a força persuasiva dos julgados do Superior Tribunal de Justiça e a relevância do posicionamento da Corte na uniformização da interpretação da legislação federal infraconstitucional. Pretende-se, ainda, estabelecer um paralelo entre essa função nomofilática de uniformização do direito federal e o tratamento conferido à busca pessoal, tendo em vista a subjetividade do conceito de fundada suspeita. Analisa-se, nesse contexto, se a abertura desse *standard* probatório contribui para a consolidação de um cenário de insegurança jurídica. O método de pesquisa adotado é

¹ Graduando em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Integrante do grupo de pesquisa “O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica” e bolsista pela FAPERGS; lrosastiehl@gmail.com.

² Doutor em Ciências Criminais pela PUCRS. Professor da Faculdade de Direito da FMP – Graduação e Mestrado. Advogado.

o hipotético-dedutivo, desenvolvido a partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial.

A SEGURANÇA JURÍDICA E O PAPEL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O direito à segurança, previsto no caput dos artigos 5º e 6º da Constituição Federal (Brasil, [2024a]), está erigido à posição de direito fundamental nas perspectivas individual e social (Andrade, 2010, p. 44; Maya e Lorenzoni, 2019, p. 253). A utilização da expressão genérica “segurança” faz com que a sua análise possa ser encarada como uma espécie de cláusula geral, abrangendo manifestações específicas, como segurança jurídica, segurança social e segurança pública, por exemplo (Sarlet, 2010, p. 3).

Dessa maneira, a natureza jurídica do direito a segurança é híbrida e pode ser correlacionada à noção de garantia, destinando-se à proteção de eventuais ameaças a situações jurídicas (aqui compreendida como direito à segurança jurídica), mas também ao patrimônio e às pessoas (então compreendida como segurança física), a qual se materializa na ação dos poderes públicos contra agressões que malfirmam instituições, pessoas ou patrimônios (Andrade, 2010, p. 48).

Maya e Lorenzoni aprofundam a temática da multidimensionalidade do direito à segurança e esclarecem que a primeira dimensão do direito pode ser relacionada à estabilidade das relações jurídicas, contendo, como características principais, “o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, ao passo

que a segunda dimensão se encontra “consubstanciada na previsibilidade da atuação estatal”; restando, à terceira, a vinculação à perspectiva social do artigo 6º da Constituição Federal, associando-se à redução dos riscos que se sujeita a sociedade e estando intrinsecamente ligada à segurança pública, o meio-ambiente e a seguridade social (2019, p. 255/256).

Portanto, embora inexista menção específica no texto constitucional, é evidente a existência de direito fundamental à segurança jurídica no processo, constituindo-se ele como elemento central na conformação do direito ao processo justo (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2025, p. 831), sendo ela um sustentáculo e princípio inerente ao Estado Democrático de Direito (Furtado Coelho, 2016, p. 85 e 95); ou, como define Sarlet, uma “expressão inarredável do Estado de Direito” (2010, p. 5), cabendo ao Estado tutelá-la, “seja mediante normas, seja através de posturas que assegurem aos cidadãos a legítima expectativa de confiança que depositam nas leis e nas decisões judiciais” (Marinoni, 2022, RB-4.22).

Especificamente no âmbito processual, a segurança jurídica representa o direito à certeza, à estabilidade, à confiabilidade e à efetividade das situações jurídica, exigindo respeito, outrossim, ao precedente judicial (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2025, p. 831), demandando, para a sua concretização, a adoção de soluções isonômicas para situações idênticas ou similares (Furtado Coelho, 2016, p. 99). Vera Regina Pereira de Andrade afirma que a própria dogmática penal, compreendida como instância comunicacional entre as normas penais em abstrato e a sua aplicação (decisões judiciais),

desenvolve um sistema conceitual de crime que, partindo da interpretação das normas penais produzidas pelo legislador, tem a finalidade de garantir maior uniformização e previsibilidade possível das decisões judiciais, a fim de acarretar uma aplicação igualitária do direito penal (2015, p. 130).

Assim, a uniformização representa ponto central na efetivação do direito fundamental à segurança jurídica, notadamente no âmbito penal, ao promover a previsibilidade e estabilidade às decisões judiciais, legitimando o exercício do poder coercitivo estatal, sendo, por isso, condição *sine qua non* do Estado Democrático de Direito.

Essa uniformização incumbe ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, por força do constituinte (art. 105, inc. III e alíneas), se ocupa de julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando, dentre outras, a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, negar-lhes vigência ou der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal (Brasil, [2024a]), funcionando, pois, como guardião do ordenamento jurídico federal.

Na jurisdição contemporânea, a importância das cortes superiores é relevantíssima, porquanto deixam de lado o papel anacrônico de mera instância revisora ao exercerem suas atividades voltadas à uniformização da interpretação normativa e à busca da unidade e estabilidade na aplicação do Direito (Salomão, 2017, p. 11). Seja por qual ótica que se adote à análise dos precedentes (a da

observância obrigatória restritiva aos casos previstos no direito positivado ou abrangendo os demais precedentes em razão da própria natureza constitucional do Superior Tribunal de Justiça), fato é que “os tribunais inferiores costumam seguir os parâmetros decisórios das instâncias superiores e, na prática jurídica em geral, advogados e autoridades costumam fazer referência tão frequente aos julgados como quanto às leis” (Thamay, Garcia Junior e Frota Junior, 2021, p. 59).

Essa tendência de atribuição de maior valor à jurisprudência e aos precedentes judiciais perpassa as normas constitucionais e se faz presente em relação à legislação infraconstitucional, reforçando a percepção trazida de que o o papel das Cortes Superiores não deve se limitar à interpretação da lei no caso concreto, mas deve se preocupar com a formação de uma regra jurídica a ser uniformemente aplicada aos casos futuros (Mello Salomão, 2017, p. 64).

Essencialmente a respeito da hermenêutica dos tribunais superiores, Bruno Dantas adjetiva como anormal que a “divergência judicial perpassasse os tribunais, órgãos colegiados concebidos para dar trato algo mais qualificado às questões julgadas em primeiro grau”, e complementa a problemática referente aos casos nos quais “a divergência dos juízes de primeiro grau seja fundamentada em acórdãos divergentes de colegiados de um mesmo tribunal, como se não existisse ali órgão uno, mas aglomerado de sobrejuízes com competências individuais autônomas” (2012, p. 23), representando obstáculo à concretização da segurança jurídica.

Por isso, a estabilidade e a confiabilidade do posicionamento da Corte Cidadã são de suma relevância ao ordenamento jurídico, tendo em vista a existência de uma expectativa e necessidade social de que as decisões de um Tribunal de Cúpula sejam a palavra final acerca da legalidade infraconstitucional e sirvam como roteiro aos demais Tribunais (Arruda Alvim, 1999, p. 38).

A BUSCA PESSOAL NO PROCESSO PENAL

A busca pessoal, erigida à posição de medida probatória, está autorizada e disciplinada no art. 244, do Código de Processo Penal (Brasil, [2024b]), sendo definida como “a revista que se faz no próprio corpo, no vestuário ou pertences transportados consigo por uma pessoa suspeita de estar ocultando alguma coisa relacionada à prática criminosa” (Torón, Badaró e Gomes Filho, 2022, RL-1.36), permitindo que agentes de segurança abordem qualquer pessoa, em qualquer lugar, desde que se configure uma situação na qual se autorize presumir que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito.

Na definição de Badaró, o corpo de delito é o “conjunto de elementos materiais deixados pelo crime” e inclui: “(1) *corpus criminis*, que é a pessoa ou a coisa sobre a qual é praticado o crime; (2) *corpus instrumentorum*, que diz respeito à averiguação das coisas – objetos ou instrumentos – utilizadas pelo criminoso na prática delituosa; (3) *corpus probatorium*, concernente à constatação de todas as

circunstâncias hábeis à reconstrução do crime investigado” (2024, RB-10.29).

A lacuna de elementos objetivos no texto legal e a subjetividade intrínseca do termo “fundada suspeita” trouxe consigo a necessidade de uma interferência hermenêutica mais aprofundada pelos Tribunais, em especial o Superior Tribunal de Justiça, guardião do ordenamento jurídico federal, recaindo sobre os ministros a tarefa de melhor definir os conceitos supra referidos e delimitar os seus *standards* probatórios.

Em relação à “fundada suspeita”, a subjetividade da concepção é reconhecida e criticada por relevante parcela da doutrina. Guilherme Madeira pontua que o conceito é essencialmente discricionário e inexistente construção segura, seja doutrinária, seja jurisprudencial, sobre o que se deve entender por fundada suspeita (2023, RB-11.113). De forma análoga, argumenta Aury Lopes Junior que “a fundada suspeita se trata de uma cláusula genérica, de conteúdo vago, impreciso e indeterminado, que remete à ampla e plena subjetividade (e arbitrariedade) do policial” (2024, p. 247).

Para Pitombo, em análise crítica desenvolvida há mais de vinte anos, a expressão é “ambígua e oca” (1999, p. 137). Gustavo Badaró, na mesma linha, aponta que a expressão é criticável, por representar “um estado subjetivo, cuja demonstração não tem um referencial concreto seguro”; e que, por isso, o Código de Processo Penal “deveria ter exigido mais, como ‘indícios’ ou ‘fundados indícios’, justamente no caso em que franqueia a busca pessoal a autoridades

e agentes policiais, prescindindo do mandado judicial” (2024, RB-10.91).

A questão afeta à fundada suspeita e quais elementos concretos e fáticos poderiam caracterizá-la foi perquirida pela Sexta Turma do STJ no RHC 158.580/BA, em decisão de lavra do Ministro Schietti. Resumidamente, o Tribunal entendeu, na ocasião, que em termos de *standard* probatório para busca pessoal ou veicular sem mandado judicial, exige-se a existência de fundada suspeita (justa causa), baseada em um juízo de probabilidade e descrita com a maior precisão possível, aferida de modo objetivo e devidamente justificada, com base nos indícios e circunstâncias do caso concreto, de que o indivíduo esteja na posse de papéis que constituam corpo de delito, evidenciando-se, ainda, a urgência de se executar a diligência.

Melhor delimitando o *standard*, definiu a Corte que meras informações de fontes não identificadas (e.g., denúncias anônimas) ou intuições subjetivas, intangíveis e não demonstráveis de forma clara e concreta — tirocínio policial — não satisfazem, por si sós, a exigência legal (Brasil, 2022f). Esses parâmetros estão em harmonia com o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, na esteira do que se decidiu no caso Fernández Prieto & Tumbeiro v. Argentina (2020), ao sentenciar ser subjetiva a suspeita baseada no estado emocional ou na idoneidade ou não da reação ou forma de vestir de determinado indivíduo, cuja ausência de elementos objetivos não demonstra necessidade da medida da busca pessoal.

AS DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS NO ÂMBITO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Analisando os julgados do Superior Tribunal de Justiça que adentram na temática, Gisela Aguiar Wanderley identificou alguns “casos-tipo”, baseados nos fundamentos utilizados de forma mais recorrente para motivar a busca pessoal, assim os classificando:

(i) denúncia anônima; (ii) tentativa de fuga; (iii) nervosismo; (iv) arremesso ou abandono de objeto; (v) ponto conhecido de tráfico; (vi) veículo em alta velocidade ou na contramão; (vii) caracteres pessoais do investigado; (viii) atitude suspeita genérica (não especificada) (2024, RB-6.5).

Com base nesses pressupostos, aponta-se que a Sexta Turma do STJ já deliberou que o ato de dispensar uma sacola na rua ao notar a aproximação dos policiais, somado ao nervosismo e à denúncia anônima prévia da prática de tráfico no local, justificaria a busca pessoal, conforme HC 742.815 (Brasil, 2022d) e AgRg no HC 723.390/SC (Brasil, 2022a). Noutro julgado (AgRg no RHC 173.021/SP), entendeu que o fato de o indivíduo ter demonstrado medo ao avistar a viatura da guarda municipal, jogando para o lado uma sacola, seria insuficiente para configurar a fundada suspeita (Brasil, 2023h).

A mesma Turma, em julgado antecedente (REsp 1.961.459), interpretara que a percepção de nervosismo do averiguado por parte de agentes públicos é dotada de excesso de subjetivismo e, por isso, é insuficiente para caracterizar a fundada suspeita para fins de busca pessoal (Brasil, 2022e). Repisa-se que orientação de idêntico teor foi

adotada no já citado RHC 158.580/BA, da Sexta Turma, ao se estabelecer que “a classificação subjetiva de determinada atitude ou aparência como suspeita, ou de certa reação ou expressão corporal como nervosa, não preenche o *standard* probatório de ‘fundada suspeita’ exigido pelo art. 244 do CPP” (Brasil, 2022f).

A Quinta Turma, de forma contrária, no AgRg no HC 784.256/SC, considerou legítima uma revista feita em um suspeito que estava em uma rua pouco iluminada, com uma sacola de papel nas mãos e constantemente olhando para os lados (Brasil, 2023a). Igualmente, decidiu que o fato do indivíduo utilizar respostas vagas, imprecisas ou divergentes para responder perguntas simples é postura apta a preencher o *standard* probatório da fundada suspeita, conforme AgRg no HC 789.491 (Brasil, 2023b); AgRg no HC 793.607/MT (Brasil, 2023d) e AgRg no HC 868.312/RS (Brasil, 2024c). Essas duas conjunturas, diga-se, muito se amoldam na definição de “reações corporais nervosas”, cuidando-se de verdadeira percepção de nervosismo, o que não costuma ser considerado como conduta apta a preencher o *standard* da fundada suspeita.

Analisando-se outro dos vetores dos “casos-tipo”, a Quinta Turma validou, no AgRg no HC 792.411/SP, busca pessoal realizada pelos policiais, baseada em múltiplas denúncias anônimas sobre tráfico de drogas nas proximidades de uma casa sobre a qual havia denúncias anteriores da ocorrência do crime (Brasil, 2023c); mas, essencialmente em relação às denúncias anônimas, observa-se que tanto a Sexta como a Quinta Turma se posicionaram, diversas vezes, no sentido de que ela, desacompanhada de outros elementos

concretos, não é suficiente para evidenciar a necessária justa causa para a busca pessoal e veicular, conforme HC 512.418/RJ (Brasil, 2019); REsp 2.132.089/MG (Brasil, 2024g) e AgRg no HC 734.263 (Brasil, 2022c).

Em sentido oposto, colhem-se julgados nos quais a denúncia anônima “especificada” foi considerada suficiente porque correspondia a verificação detalhada das características descritas do indivíduo e/ou de seu veículo, como no AgRg no HC 814.902/SP (Brasil, 2023e) e HC 847.667/SP (Brasil, 2023f). Em outro caso similar (AgRg no HC 770.312/GO), a busca pessoal foi cancelada sob a justificativa de que “populares informaram aos guardas municipais que dois rapazes faziam uso de drogas na via pública” (Brasil, 2022b).

Já a mudança de direção do indivíduo ao avistar a viatura policial, outra conduta amoldada aos casos-tipo, foi reputada insuficiente pela Sexta Turma para configurar a fundada suspeita, no HC 810.971 (Brasil, 2023g), entendimento também adotado em outros diversos julgados. Entretanto, a Quinta Turma, no AgRg no HC 970493/SP, de forma dissonante, entendeu configurada a fundada suspeita no caso em que “a abordagem somente foi realizada após uma clara mudança de direção por parte dos então suspeitos, ao avistarem a guarnição policial” (Brasil, 2025b).

Nessa mesma linha, a Quinta Turma entendeu, no HC 926.476/SP e AgRg no HC 913.025/SP, respectivamente, que “mudar abruptamente de direção ao avistar a viatura policial” preenche o requisito da fundada suspeita (Brasil, 2024f), assim como acelerar o passo (Brasil, 2024d). Noutro quadrante, a mesma Turma,

recentemente, no REsp 2.178.151/PR (Brasil, 2024h) e no AgRg no HC 945461/BA (Brasil, 2025a), asseverou que uma simples mudança de direção da caminhada, por si só, não preenche o requisito de fundada suspeita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados obtidos, depreende-se que o direito à segurança jurídica está alçado à posição de direito fundamental e a sua concretização se alcança principalmente pela uniformização e previsibilidade das decisões judiciais. Contudo, a vagueza e a carga subjetiva do conceito de fundada suspeita tornam complexa a tarefa de delimitá-lo e de aplicá-lo de modo consistente aos casos concretos de busca pessoal, ensejando interpretações díspares em situações análogas e comprometendo a estabilidade do sistema.

O exame dos julgados do Superior Tribunal de Justiça que incursionam na matéria da pesquisa revela a existência de significativa oscilação jurisprudencial em relação aos atos e condutas que, em tese, preenchem o requisito da fundada suspeita e autorizam a realização da busca pessoal. Essa discrepância de posicionamentos evidencia a necessidade de maior uniformidade e rigor na aplicação dos parâmetros legais que regulam as buscas, a fim de evitar aplicações conflitantes do direito na aferição da legalidade das buscas pessoais, sobretudo frente ao relevantíssimo papel exercido pelo Superior Tribunal de Justiça, funcionando suas decisões como roteiros aos demais tribunais da Federação.

Embora forjada pelo esforço de trazer concretude às expressões e definir os pressupostos autorizadores das duas hipóteses de medida probatória, a jurisprudência da Corte ainda carece de coesão e de critérios objetivos aptos a possibilitar uma análise precisa acerca da subsunção de atos e condutas ao preenchimento dos pressupostos fáticos autorizadores das medida probatória da busca pessoal, sendo uma opção viável para resolução dessa problemática a afetação de recursos especiais que versem sobre a matéria abordada à sistemática dos recursos repetitivos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR WANDERLEY, Gisela. Busca Pessoal - abordagem e revista policial no Estado de Direito. *In*: MADEIRA DEZEM, Guilherme (coord.). **Coleção sistema de direito e processo penal contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. Biblioteca Digital Proview.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **O Direito Fundamental à Segurança Pública: análise crítica do sistema constitucional brasileiro**. São Paulo: Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp148191.pdf>. Acesso em 15 mar. 2025.

ARRUDA ALVIM, José Manoel de. **A alta função jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do recurso especial e a relevância das questões**. *In*: 10 anos: obra comemorativa 1989-1999. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Dezanos/article/view/3394/3520>. Acesso em 1 set. 2024.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. Biblioteca Digital Proview.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a].
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, [2024b]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 723.390/SC**. Agravante: Alexssandro Carvalho. Agravado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 7 de junho de 2022a.
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1540721415>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 770.312/GO**. Agravantes: Ricardo Caser Rocha e Matheus Henrique Figueira Da Silva. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de Goiás. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2022b. Disponível em
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1723427287?origin=serp>. Acesso em 30 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 784.256/SC**. Agravante: Kaue Guilherme Kronbauer. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público Do Estado De Santa Catarina. Relator Ministro Ribeiro Dantas, Brasília, DF, 24 de abril de 2023a. Disponível em
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1922832798>. Acesso em 29 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 789.491/PR**. Agravante: Alexsandro de Oliveira Inglez. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Paraná. Relator Ministro Ribeiro Dantas, Brasília, DF, 24 de abril de 2023b. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1823122010>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 792.411/SP**. Agravante: Lazaro Rogeres de Jesus. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 27 de abril de 2023c. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1828919261?origin=sERP>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 793.607/MT**. Agravante: Ailton Zeferino De Paula. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Mato Grosso. Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2023d. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1769261161>. Acesso em 29 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 814902/SP**. Agravante: Leonardo Barbosa Camargo. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 23 de maio de 2023e. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1908235110>. Acesso em 30 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 847667/SP**. Agravante: Robson Aparecido de Oliveira Diniz. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 12 de setembro de 2023f. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1990416017>. Acesso em 30 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 868.312/RS**. Agravante: Eduardo Oliveira De Souza. Agravados: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator Ministro Ribeiro Dantas, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2024c. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2548965870>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 970493/SP**. Agravante: Matheus Castilho Pereira. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2025b. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202404858347&dt_publicacao=19/02/2025. Acesso em 30 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 913.025/SP**. Agravante: Gabriel Faustino Da Silva. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público de São Paulo. Relator Ministro Messod Azulay Neto, Brasília, DF, 19 de agosto de 2024d. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202401707642&dt_publicacao=19/08/2024. Acesso em 30 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **HC 926.476/SP**. Impetrante: Matheus Bispo De Oliveira. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatora Ministra Daniela Teixeira, Brasília, DF, 12 de novembro de 2024f. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202402407170&dt_publicacao=12/11/2024. Acesso em 30 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **REsp 2.132.089/MG**. Recorrente: I.T.A. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relatora Ministra Daniela Teixeira. Brasília, DF, 23 de dezembro de 2024g. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202401018910&dt_publicacao=23/12/2024. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **REsp 2178151/PR**. Recorrente: Guilherme Goncalves Pedroso. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora Ministra Daniela Teixeira, Brasília, DF, 26 de dezembro de 2024h. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202404019636&dt_publicacao=26/12/2024. Acesso em 30 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no HC 734.263/RS**. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Gabriel Dias Brandtner. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Brasília, DF, 20 de junho de 2022c. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201002764&dt_publicacao=20/06/2022. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no HC 810.971/SP**. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Fabricio Barbosa De Oliveira. Relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Brasília, DF, 12 de junho de 2023g. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1908178068?origin=serp>. Acesso em 30 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no RHC 173021/SP**. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Gustavo Figueredo dos Santos. Relator Ministro Sebastião Reis Junior, Brasília, DF, 18 de agosto de 2023h. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1990409861?origin=serp>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC 512.418/RJ**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Nefi Cordeiro, Brasília, DF, 26 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2679790710?origin=serp>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC 742.815**. Impetrante: Felipe Pimentel Carrijo Faria. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Brasília, DF, 31 de agosto de 2022d. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201476698&dt_publicacao=31/08/2022. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **REsp 1.961.459**. Recorrente: Marcos Antonio de Lima Costa. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 5 de abril de 2022e. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2553107005>. Acesso em 29 jun. 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **RHC 158.580/BA**. Recorrente: Mateus Soares Rocha. Recorrido: Ministério Público do Estado da Bahia. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, DF, 25 de abril de 2022f. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2107853967?origin=sERP>. Acesso em 29 jun. 25

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no HC 945461/BA**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Julmailton Teixeira Leite. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Brasília, DF, 7 de maio de 2025a. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403482818&dt_publicacao=07/05/2025. Acesso em 30 jun. 25

CORTE IDH. **Caso Fernández Prieto e Tumbeiro v. Argentina**. Sentença de 1.9.2020. Mérito e reparações, § 68 e seguintes. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_411_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

DANTAS, Bruno. **Direito fundamental à previsibilidade das decisões judiciais**. Revista do Advogado AASP, ano XXXII, n. 117, out. 2012. Disponível em https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/pagina-veis/117/index.html. Acesso em 18 ago. 24.

FURTADO COELHO, Marcos Vinicius. **Garantias constitucionais e segurança jurídica**. Editora Fórum, 2. ed., 2016.

GOMES FILHO, Antônio; ZACHARIAS TORON, Alberto; BADARÓ, Gustavo. **Código de Processo Penal Comentado**. Revista dos Tribunais, 2022. Biblioteca Digital Proview.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. Editora Saraiva, 2024. Plataforma Minha Biblioteca.

MACHADO MAYA, André; CARDIA LORENZONI, Pietro. Direito (fundamental) à segurança? Uma aproximação a partir da jurisprudência do tribunal constitucional brasileiro e da corte interamericana de direitos humanos. *In*: GESTA LEAL, Rogério; SBARDELOTTO, Fábio Roque; ÁLVARES, Rodrigo Rios (org.). **O direito penal e o processo penal como instrumentos de defesa de direitos públicos incondicionados: perspectivas brasileiras e chilenas**. Porto Alegre: FMP, 2019. Disponível em <https://www.fmp.edu.br/publicacoes/o-direito-penal-e-o-processo-penal-como-instrumentos-de-defesa-de-direitos-publicos-incondicionados-perspectivas-brasileiras-e-chilenas/>. Acesso em 13 mar. 2025.

MADEIRA DEZEM, Guilherme. **Curso de Processo Penal**. Ed. 2022. Thomson Reuters Brasil. Biblioteca Digital Proview.

MARINONI, Luiz G. **Precedentes Obrigatórios**. Ed. 2022. Revista dos Tribunais. . Biblioteca Digital Proview.

PEREIRA DE ANDRADE, Vera R. **A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. Livraria do Advogado. 3ª Ed. Porto Alegre, 2015.

PITOMBO, Cleunice A. Valentim Bastos. **Da busca e da apreensão no processo penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. v.2.

MELLO SALOMÃO, Rodrigo Cunha. A importância do Superior Tribunal de Justiça no novo sistema de precedentes vinculantes. **Revista CEJ**, Brasília, v. 21, n. 71, jan./abr. 2017. Disponível em <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2219>. Acesso em 19 de jun. 2025.

THAMAY, Rennan; GARCIA JUNIOR, Vanderlei; FROTA JUNIOR, Clóvis Smith. **Precedentes Judiciais**. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2021. Plataforma Minha Biblioteca.

WOLFGANG SARLET, Ingo. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 21, mar./maio, 2010. Disponível em <https://www.olibat.com.br/documentos/SARLET.pdf>. Acesso em 19 jun. 2025.

WOLFGANG SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Plataforma Minha Biblioteca.

O conceito de fundada suspeita no processo penal: entre garantismo, eficiência e o papel das câmeras corporais

The concept of founded suspicion in criminal process: between guarantees, efficiency and the role of body cameras

Luiz Eduardo Ibeiro de Menezes¹

INTRODUÇÃO

O artigo 244 do Código de Processo Penal (CPP), ao prever a possibilidade de busca pessoal diante da existência de “fundada suspeita” de que alguém porte arma proibida ou objetos relacionados a ilícito penal, apresenta uma cláusula que, ao mesmo tempo, legitima a intervenção estatal e limita o exercício da atividade policial. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, cujo conteúdo não foi definido pelo legislador de 1941, o que gera um espaço de disputas hermenêuticas que marcam profundamente o processo penal contemporâneo. De um lado, há a preocupação em não paralisar a atividade investigativa da polícia, que deve agir com eficiência e celeridade em contextos de criminalidade complexa. De outro, existe o receio de que, sem balizas claras, o dispositivo se torne pretexto para arbitrariedades, seletividade e discriminação institucionalizada.

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP, Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, integrante do Grupo de Pesquisa: O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica. Prof. Coordenador Dr. André Machado Maya

Nesse campo de tensão, a jurisprudência das Cortes Superiores desempenha papel central. Enquanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobretudo por meio dos votos do Ministro Rogério Schietti, tem reforçado a necessidade de objetividade e verificabilidade como requisitos de validade da fundada suspeita, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisões paradigmáticas e recentes, sob a relatoria de ministros como Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, tem conferido maior margem de discricionariedade à polícia, justificando a medida pelo princípio constitucional da eficiência. Essa divergência, longe de ser apenas técnica, revela distintas concepções sobre o papel do processo penal no Estado Democrático de Direito: uma voltada à proteção do indivíduo contra o arbítrio; outra inclinada à eficácia da persecução penal. Nesse contexto, tecnologias como as câmeras operacionais portáteis (COP), regulamentadas pela Portaria nº 071/COR-G/2024, oferecem um caminho para harmonizar garantismo e eficiência, fornecendo um registro objetivo das abordagens e transformando a fundada suspeita em dado verificável (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

O presente estudo é fruto do início do desenvolvimento de dissertação de mestrado, calcado notadamente em pesquisa legislativa, bibliográfica e jurisprudencial, que visa enfrentar exatamente o problema representado pela ausência de critérios objetivos para a definição daquilo ou do que deve ser entendido como “fundada suspeita”, nas exatas palavras do legislador processual penal, e a busca por soluções, dentre as quais, a hipótese consistente

no emprego da tecnologia digital concernente à utilização das Câmeras Operacionais Portáteis (COP).

A NATUREZA JURÍDICA DA FUNDADA SUSPEITA, SEU ENTENDIMENTO SEGUNDO OS TRIBUNAIS SUPERIORES E OS MEIOS TECNOLÓGICOS EXISTENTES PARA A VERIFICAÇÃO DE SUA OBSERVÂNCIA

A fundada suspeita deve ser compreendida como uma categoria intermediária entre a certeza plena e a mera conjectura subjetiva. Não se exige que o policial disponha de prova robusta da prática criminosa, o que inviabilizaria a própria lógica do flagrante, mas tampouco se admite que a intervenção se fundamente apenas em impressões pessoais ou preconceitos. Gustavo Badaró sustenta que o instituto deve ser lido como um “juízo de probabilidade empírica”, pautado em elementos concretos, objetivos e passíveis de controle judicial posterior (BADARÓ, 2019). Essa leitura reforça a ideia de que a fundada suspeita não é uma autorização para o arbítrio, mas uma cláusula de garantia, exigindo sempre fundamentação mínima e verificável. Aury Lopes Jr. vai além, advertindo que a busca pessoal, por seu caráter invasivo, deve ser medida excepcional, legitimada apenas em hipóteses específicas (LOPES JR., 2020). Se a polícia pudesse atuar apenas com base em nervosismo, local de residência ou aparência, estar-se-ia transformando o processo penal em instrumento de controle seletivo, reproduzindo desigualdades sociais e raciais. Nesse sentido, a fundada suspeita cumpre função de equilíbrio: permitir a atuação estatal quando houver indícios razoáveis, mas impedir que a força policial seja exercida sem limites.

A falta de parâmetros legais claros, no entanto, delegou ao Judiciário a tarefa de densificar o conceito, o que explica a divergência entre STJ e STF.

O legislador de 1941, ao redigir o CPP, não previu critérios específicos para a caracterização da fundada suspeita, deixando o instituto aberto a diferentes leituras. Essa vagueza normativa revelou-se problemática em um país marcado pela seletividade penal, em que as abordagens policiais recaem, de forma desproporcional, sobre jovens negros e pobres. A ausência de balizas objetivas permitiu que, muitas vezes, a fundada suspeita fosse invocada para legitimar práticas arbitrárias, baseadas em estigmas e preconceitos. Doutrinadores como Juarez Tavares e Afrânio Silva Jardim criticam esse déficit normativo, pois, sem critérios claros, o dispositivo se converte em cláusula aberta de criminalização secundária (TAVARES, 2012; JARDIM, 2015). A prática cotidiana confirma o problema: narrativas como “atitude suspeita”, “nervosismo” ou “olhar de quem deve” frequentemente constam em boletins de ocorrência como fundamento da busca, evidenciando a fragilidade do controle. Essa banalização da fundada suspeita torna o processo penal vulnerável ao arbítrio, colocando em risco direitos fundamentais assegurados pelo artigo 5º da Constituição. Foi diante dessa realidade que o STJ passou a exigir objetividade e verificabilidade, enquanto o STF adotou postura mais pragmática, justificando maior deferência à atividade policial em nome da eficiência.

Desse modo, o Superior Tribunal de Justiça passou a desempenhar papel contramajoritário ao consolidar jurisprudência

que restringe o alcance da fundada suspeita. Em precedentes paradigmáticos, como o HC 598.051/SP (2021), relatado pelo Ministro Rogério Schietti, a Corte afirmou que “a fundada suspeita não pode ser confundida com a mera impressão subjetiva do agente público, devendo apoiar-se em elementos objetivos e verificáveis, sob pena de legitimar um inaceitável estado policaresco” (BRASIL, STJ, 2021). Esse entendimento foi reafirmado no HC 685.593/SP (2022) e no RHC 158.580/SP (2022), nos quais se reconheceu a nulidade de provas obtidas em revistas pessoais baseadas apenas em “atitude suspeita” ou na simples presença em “local de criminalidade”. Para o STJ, tais critérios reforçam a seletividade e o perfilamento racial, perpetuando práticas discriminatórias. Ao impor a exigência de objetividade, o Tribunal busca preservar o caráter garantista do processo penal, assegurando que a intervenção estatal só se legitime mediante indícios concretos. A posição de Schietti encontra respaldo em princípios constitucionais, como dignidade da pessoa humana, igualdade e devido processo legal.

O STJ, portanto, reafirma sua função de limite ao poder punitivo, resistindo à tentativa de ampliar a discricionariedade policial em nome da eficiência. Os votos de Schietti chamam atenção para a dimensão estrutural da seletividade penal. No Brasil, a atuação policial é marcada por forte viés racial e social, de modo que jovens negros das periferias são desproporcionalmente alvo de abordagens. Admitir que a “presença em local de criminalidade” ou o “nervosismo” sejam suficientes para legitimar a busca significa institucionalizar a desigualdade como critério jurídico. Essa prática viola frontalmente o

princípio da igualdade e transforma a fundada suspeita em mecanismo de estigmatização. O STJ, ao rejeitar tais fundamentos, aproxima-se da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que também exige parâmetros objetivos para legitimar intervenções policiais (FEDOROVA, 2011).

Essa visão garantista é fundamental em um Estado Democrático de Direito, pois reafirma que a eficiência não pode ser alcançada à custa da dignidade. Ao mesmo tempo, revela o papel contramajoritário do Judiciário: proteger minorias e vulneráveis contra práticas estatais discriminatórias. O preço, contudo, é uma atuação policial mais limitada, o que gera críticas daqueles que veem nessa posição um entrave à eficiência investigativa.

O STF, em sentido diverso, tem adotado posição mais pragmática, especialmente em crimes permanentes. No RE 603.616/RO (2015, repercussão geral), relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, a Corte admitiu ingresso em domicílio sem mandado judicial quando presentes “fundadas razões” para crer na prática de crime permanente, como o tráfico de drogas. Mendes sustentou que exigir prova prévia equivaleria a inviabilizar o flagrante, criando um paradoxo: a polícia só poderia agir se já dispusesse da prova que justamente buscaria (BRASIL, STF, 2015). Esse raciocínio, embora voltado à busca domiciliar, foi estendido ao debate sobre a busca pessoal, legitimando a flexibilização da fundada suspeita. Em sua visão, o princípio da eficiência administrativa, inscrito no artigo 37 da Constituição, deve orientar a interpretação do artigo 244 do CPP, permitindo que a polícia aja diante de indícios razoáveis, ainda que

não se trate de elementos robustos. Essa posição valoriza a eficácia da repressão penal, mas amplia a margem de subjetividade, o que preocupa garantistas.

No HC 192.574/SP (2021), o Ministro Alexandre de Moraes reforçou a necessidade de interpretar a fundada suspeita como um juízo contextual, que considera o local da ocorrência, o comportamento do indivíduo e as circunstâncias objetivas observadas pela polícia. Para Moraes, não se pode exigir certeza ou prova prévia, sob pena de esvaziar o dispositivo legal. Ele afirmou que “a fundada suspeita deve ser compreendida dentro de um contexto fático, no qual fatores como o nervosismo do suspeito, a tentativa de fuga e o local da abordagem podem ser suficientes para legitimar a revista” (BRASIL, STF, 2021). Em sua visão, a polícia não pode ser engessada por parâmetros excessivamente rígidos, pois isso inviabilizaria a eficiência na repressão a crimes graves, como tráfico e porte de armas. A leitura de Moraes é pragmática: privilegia a eficácia da atuação policial e confere maior discricionariedade à polícia, desde que haja razoabilidade e posterior controle judicial. Por sua vez, Gilmar Mendes, em seus votos, tem reforçado a necessidade de compatibilizar eficiência e proporcionalidade. Para ele, a Constituição não pode ser interpretada de forma a paralisar a atividade policial. Em julgados como o RE 603.616/RO, Mendes argumenta que elementos como fuga, nervosismo ou histórico do local podem ser suficientes para justificar a busca, desde que o juiz, em momento posterior, possa avaliar a razoabilidade da intervenção (BRASIL, STF, 2015). Trata-se de uma posição que confere ampla

liberdade à polícia, mas não abre mão do controle judicial. Mendes busca um equilíbrio delicado: permitir a eficiência sem abolir as garantias. Contudo, ao legitimar elementos subjetivos, sua posição se distancia do rigor garantista do STJ e aproxima-se de uma visão utilitarista, na qual a proteção da coletividade prevalece sobre a salvaguarda dos direitos individuais.

A leitura conjunta das posições de Schietti, Moraes e Mendes evidencia o contraste entre garantismo e eficiência. O STJ exige objetividade estrita e verificabilidade, transformando a fundada suspeita em filtro constitucional contra arbitrariedades. O STF, por outro lado, privilegia a eficiência, admitindo fundada suspeita a partir de elementos contextuais menos robustos. Esse contraste revela duas concepções de processo penal: uma voltada à proteção individual contra o poder estatal; outra inclinada à eficácia da repressão. O dilema não pode ser resolvido pela supremacia de um modelo sobre o outro, mas pela busca de síntese. Nesse sentido, as câmeras corporais surgem como instrumento de mediação: registram objetivamente as circunstâncias da abordagem, permitindo que a fundada suspeita seja avaliada de forma transparente, reduzindo o risco de arbitrariedade sem comprometer a eficiência. Nesse cenário, é preciso um olhar sereno e lúcido sobre o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual consagra, simultaneamente, o direito à liberdade (incisos II, XV e LXIII, entre outros) e o direito à segurança (caput e inciso XXXV), ambos dotados de estatura de cláusula pétrea. Essa coexistência evidencia que a Carta de 1988 não adota uma

lógica hierárquica rígida, mas uma estrutura plural de valores fundamentais, muitas vezes em tensão.

No contexto da fundada suspeita, esse conflito se manifesta de forma clara: de um lado, a liberdade de locomoção e a proteção contra intervenções arbitrárias exigem que a busca pessoal seja excepcional e devidamente justificada; de outro, a segurança coletiva demanda que a polícia possa atuar de modo eficiente para prevenir e reprimir delitos. A dificuldade está em assegurar que a proteção da segurança não esvazie a liberdade, e que a tutela da liberdade não paralise a segurança. Essa tensão é estrutural no constitucionalismo contemporâneo e exige técnicas específicas de solução, entre as quais se destaca a ponderação de princípios, conforme a doutrina de Robert Alexy (ALEXY, 2017).

Em sua Teoria dos Direitos Fundamentais, Alexy sustenta que princípios constitucionais são mandados de otimização, aplicáveis de acordo com as possibilidades jurídicas e fáticas em cada caso concreto (ALEXY, 2017). Quando dois princípios colidem, como no caso da liberdade e da segurança, não se trata de invalidar um deles, mas de realizar uma ponderação, atribuindo pesos relativos de acordo com o contexto. Essa técnica, conhecida como “lei da colisão”, implica que um princípio cede parcialmente diante do outro, sem perder sua validade. No campo da fundada suspeita, a aplicação dessa teoria é evidente: em situações em que há indícios concretos de ilícito, o princípio da segurança pode prevalecer de forma proporcional, legitimando a intervenção policial; em situações em que tais indícios não existem, o princípio da liberdade deve prevalecer,

impedindo a restrição arbitrária. Assim, a fundada suspeita funciona como ponto de equilíbrio, permitindo que a ponderação seja exercida de maneira racional, controlável e proporcional, em consonância com a teoria alexyana.

A aplicação da teoria de Alexy ao processo penal brasileiro permite compreender que a fundada suspeita não é apenas um requisito legal, mas um instrumento constitucional de ponderação entre liberdade e segurança. Exigir objetividade e verificabilidade, notadamente sob o formato da jurisdicionalidade, como defende o STJ, corresponde a atribuir peso maior à liberdade individual; admitir critérios mais abertos, como defende o STF, corresponde a atribuir peso maior à segurança coletiva. O desafio está em evitar que a balança se incline de modo absoluto para um dos lados, esvaziando o outro princípio. Nesse sentido, as câmeras corporais podem ser vistas como elemento que torna a ponderação mais racional e menos subjetiva, pois registram as circunstâncias da abordagem e permitem que o juiz, ao avaliar o caso, atribua pesos aos princípios com base em dados concretos. Assim, a tecnologia não apenas aumenta a transparência, mas contribui para a realização prática da teoria alexyana da ponderação, transformando o conflito entre liberdade e segurança em um diálogo institucional controlável.

O direito à segurança, apesar de historicamente subvalorizado em relação à liberdade, encontra na Constituição Federal de 1988 assento inequívoco no catálogo de direitos fundamentais. Maya e Lorenzoni (2019) ressaltam que a segurança deve ser compreendida em uma acepção ampliada, não apenas

como ausência de perigo imediato, mas como garantia de estabilidade, previsibilidade e redução de riscos sociais. Essa dimensão reforça que a segurança é não apenas uma condição de possibilidade para o exercício das liberdades, mas também um valor autônomo, dotado de dignidade constitucional própria. A tradição crítica, representada por Baratta (2002), chegou a reduzir a segurança à condição de direito secundário, apenas protetivo de outros bens, mas essa visão não se sustenta no constitucionalismo contemporâneo, sobretudo porque o artigo 5º da CF/88 elevou expressamente a segurança à condição de direito subjetivo público incondicionado. Essa evolução dogmática tem impacto direto sobre a colisão com a liberdade: quando a segurança é reconhecida como direito fundamental, o peso atribuído a ela no processo de ponderação, à luz da teoria de Alexy (2017), não pode ser negligenciado, sob pena de enfraquecer a integridade da ordem constitucional.

Mas não somente isso: o direito à segurança possui uma dimensão prestacional, exigindo do Estado ações positivas para garanti-la em diversas esferas, como a segurança pública, social, ambiental e até tecnológica. Esse caráter prestacional diferencia a segurança de outros direitos, como a liberdade, que têm natureza predominantemente negativa. No campo da fundada suspeita, essa distinção gera consequências práticas: a liberdade impõe limites ao Estado, ao passo que a segurança demanda uma atuação eficaz de proteção e prevenção. A polícia, nesse contexto, atua como instrumento privilegiado de concretização do direito à segurança, mas

deve fazê-lo de forma proporcional, sob controle judicial, para não esvaziar a liberdade. Trata-se, portanto, de um direito multidimensional, que exige do Estado não apenas abstenções, mas também políticas públicas e estruturas institucionais voltadas à redução dos riscos e à proteção dos cidadãos. Nesse quadro, a fundada suspeita deve ser vista como um ponto de equilíbrio entre prestações positivas e limites negativos, não podendo se converter em licença para arbitrariedades, mas tampouco ser interpretada de modo a inviabilizar a função protetiva do Estado. Ao reconhecer a segurança como direito fundamental, a ponderação entre ela e a liberdade não se dá mais em termos de primazia abstrata, mas em função do caso concreto e das possibilidades fáticas, conforme ensina Alexy (2017). A aplicação da teoria dos princípios revela que ambos os direitos devem ser realizados na maior medida possível, evitando soluções que absolutizem um em detrimento do outro. Maya e Lorenzoni (2019) argumentam que a segurança, por estar diretamente associada à legitimidade do Estado democrático, não pode ser reduzida a um argumento retórico de reforço do poder punitivo, mas deve ser concretizada em conformidade com as garantias constitucionais.

Assim, o emprego das câmeras corporais (RIO GRANDE DO SUL, 2024), ao documentar as circunstâncias das abordagens policiais, representa uma ferramenta que permite racionalizar a ponderação entre liberdade e segurança, fornecendo ao Judiciário meios de aferir objetivamente se houve respeito à proporcionalidade. Dessa forma, a colisão entre liberdade e segurança deixa de ser uma

abstração e passa a ser resolvida em bases empíricas e democráticas, assegurando a máxima efetividade de ambos os princípios.

Por conta disso, o princípio da eficiência, introduzido pela EC nº 19/1998, vem sendo invocado pelo STF para justificar maior liberdade policial. Contudo, como lembra Luís Roberto Barroso, princípios constitucionais devem ser lidos em harmonia, e não em antagonismo. Isso significa que a eficiência não pode suprimir a dignidade, a proporcionalidade e a igualdade. No campo da fundada suspeita, o desafio é equilibrar os dois polos: reconhecer que a eficiência investigativa é essencial, mas assegurar que a suspeita não se confunda com preconceito ou intuição subjetiva. A solução passa pela criação de mecanismos de controle que tornem a atuação policial mais objetiva, transparente e auditável. As câmeras corporais cumprem esse papel, oferecendo prova audiovisual das circunstâncias que motivaram a intervenção (BARROSO, 2021).

As Câmeras Operacionais Portáteis (COP) representam uma inovação institucional capaz de objetivar a fundada suspeita. Experiências internacionais já demonstraram que seu uso reduz abusos, aumenta a confiança social e fortalece a prova em juízo. No Brasil, a adoção das COP em estados como São Paulo e Rio Grande do Sul resultou em queda das denúncias de abuso e em maior credibilidade dos relatos policiais. Mais do que instrumento tecnológico, as câmeras corporais funcionam como mecanismo de accountability, registrando em tempo real as interações entre polícia e cidadão. Isso significa que o juízo sobre a fundada suspeita deixa

de depender exclusivamente da palavra do policial e passa a contar com substrato empírico verificável. Assim, as COP atendem à exigência do STJ por objetividade e à demanda do STF por eficiência, oferecendo um ponto de convergência entre os dois paradigmas.

A Portaria nº 071/COR-G/2024 da Brigada Militar do RS regulamenta os procedimentos gerais e as responsabilidades no uso das COP. O documento estabelece que as câmeras sejam utilizadas no uniforme dos agentes em atividades ostensivas, registrando áudio e vídeo das interações. Suas finalidades incluem a proteção do policial contra falsas acusações, a redução do uso da força, a fiscalização da legalidade e a produção de provas para processos judiciais e administrativos (RIO GRANDE DO SUL, 2024). O ato normativo vincula a tecnologia a valores constitucionais, como publicidade e eficiência, e reconhece que os registros reforcem a legitimidade da atuação policial. Ao disciplinar minuciosamente o uso das câmeras, a Portaria transforma a fundada suspeita em categoria menos abstrata, pois o registro audiovisual oferece dados concretos para o controle judicial. Esse ato administrativo regulamentar também disciplina a custódia e o acesso às imagens, garantindo inviolabilidade e restringindo o acesso a autoridades competentes. As gravações intencionais devem ser preservadas por 12 meses, e as contínuas por 90 dias, permitindo tempo razoável para controle judicial. O acesso é autorizado apenas ao Judiciário, ao Ministério Público e à polícia judiciária, mediante termo de confidencialidade. Essa regulamentação assegura compatibilidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), equilibrando transparência

e privacidade (BRASIL, 2018). O regime jurídico das COP reforça a segurança jurídica: de um lado, preserva o direito à intimidade dos cidadãos; de outro, garante que a prova audiovisual esteja disponível para fiscalizar a legalidade das abordagens. Com isso, a tecnologia não apenas fortalece a objetividade da fundada suspeita, mas também resguarda os direitos fundamentais, mostrando que eficiência e garantias podem caminhar juntas.

A Portaria reconhece que o uso das COP promove segurança jurídica e legitimidade institucional. Ao registrar as circunstâncias das abordagens, as câmeras oferecem prova imparcial, reduzindo acusações infundadas contra policiais e assegurando maior confiabilidade às versões oficiais. Isso contribui para a eficiência, pois diminui contestações processuais, e para o garantismo, pois assegura que a atuação seja controlável judicialmente. As COP, portanto, constituem um ponto de convergência entre os paradigmas de STJ e STF: ao mesmo tempo em que garantem objetividade e verificabilidade, preservam a eficácia da repressão penal. Ao transformar a fundada suspeita em dado concreto, as câmeras corporais permitem que o processo penal se afaste tanto da ineficiência quanto do arbítrio, caminhando para um modelo de eficiência garantista.

CONCLUSÃO

Ainda que se trate de trabalho de pesquisa que se encontra em seu estágio inicial, pode-se inferir que o confronto entre STJ e STF

acerca da fundada suspeita revela o dilema estrutural do processo penal brasileiro: conciliar eficiência investigativa e garantias fundamentais. O STJ, em posição garantista, exige objetividade e verificabilidade, reafirmando a função contramajoritária do processo penal. O STF, por sua vez, em votos recentes de Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, privilegia a eficiência, ampliando a discricionariedade policial, mas condicionando-a ao controle judicial posterior. Esse embate gera insegurança e mostra a necessidade de instrumentos que equilibrem os valores em disputa. As câmeras corporais, regulamentadas pela Portaria nº 071/2024, representam esse instrumento. Elas registram objetivamente as circunstâncias da abordagem, fortalecem a legitimidade da atuação policial, resguardam direitos fundamentais e asseguram eficiência. Em conclusão, as COP transformam a fundada suspeita de conceito indeterminado em realidade verificável, oferecendo um caminho de síntese e conciliação entre garantismo e eficiência, contribuindo para um processo penal mais democrático, transparente e justo.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BADARÓ, Gustavo Henrique. Curso de processo penal. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (Thomson Reuters Brasil), 2019.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

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

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 598.051/SP. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 02 mar. 2021. DJe 15 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 685.593/SP. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 19 abr. 2022. DJe 25 abr. 2022a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus n. 158.580/SP. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 27 set. 2022. DJe 30 set. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 603.616/RO. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 05 nov. 2015. DJe 01 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 192.574/SP. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 27 abr. 2021. DJe 10 maio 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FEDOROVA, Masha. Paridade de armas e fair trial: standards internacionais de processo penal. Utrecht: Eleven International Publishing, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

JARDIM, Afrânio Silva. Direito processual penal. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LOPES JR., Aury. Direito processual penal. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MAYA, André Machado; LORENZONI, Márcio Luís de Oliveira. O direito penal e o processo penal como instrumentos de defesa de direitos públicos incondicionados. Brasília: ESMPU, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Brigada Militar. Corregedoria-Geral. Portaria nº 071/COR-G/2024. Regulamenta os procedimentos gerais e as responsabilidades inerentes à utilização das Câmeras Operacionais Portáteis (COP). BG nº 00179/2024, 07 out. 2024. Porto Alegre, 30 set. 2024.

TAVARES, Juarez. Teoria do injusto penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

Breve histórico da inteligência artificial, sociedade de risco e sociedade tecnológica.

A brief history of artificial intelligence, risk society and technological society

Mileny Cavaleiro Lemos¹

INTRODUÇÃO

Com o advento da terceira Revolução Industrial no século XX, foi possível o desenvolvimento de tecnologias mais avançadas se comparadas com às surgidas nos séculos anteriores, como por exemplo, o computador e a internet. Neste cenário, a Inteligência Artificial (IA) começou a ser pensada por cientistas da área da computação em meados da década de 40 e 50, tendo por destaque Allan Turing, John McCarthy, Marvi Minsky, todavia, apenas em 2017 a Inteligência Artificial teve o seu ponto de virada com a chegada dos *Transformers* (modelo de arquitetura de *deep learning*), apresentado pela *Big Tech* Google no artigo “*Attention is all you need*”. Com este novo modelo de arquitetura, os cientistas lograram êxito ao desenvolverem *chat boots*, como o conhecido ChatGPT, uma vez que a máquina possui a capacidade de interação com o ser humano por meio da linguagem natural.

¹ Graduanda no curso de Direito na Escola Superior do Ministério Público – FMP/RS; Técnica em Sistemas de Energia Renovável pelo Instituto Federal Sul-rio-grandense -IFSul, Campus Santana do Livramento; integrante do Grupo de Pesquisa O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3421051320425493> E-mail: milenycavaleirolemos@gmail.com

Atualmente, a Inteligência Artificial está inserida no cotidiano das pessoas, direta ou indiretamente, seja por meio do uso de *chat boots*, publicidades nas redes sociais, atendimento virtual, em câmeras de monitoramento, *softwares* utilizados no Poder Judiciário para tomada de decisões ou filtragem de processos. Nesta nova perspectiva, cientistas das mais diversas áreas apontam a possibilidade da IA ser capaz de replicar pensamentos humanos discriminatórios, com destaque para o racismo, tendo em vista que o treinamento delas ocorre com base no acesso à banco de dados que, muitas vezes, são tendentes a certos pensamentos ou são mentirosos.

Como bem reconhece Ulrich Beck, a sociedade contemporânea produz os seus próprios riscos, por isso o sociólogo afirma que a sociedade, em verdade, se tornou uma sociedade de risco. Nesta perspectiva, cresce cada vez mais as incertezas e, conseqüentemente, gera nas pessoas o sentimento de insegurança, razão pela qual há cada vez mais a necessidade de aparatos tecnológicos que garantam a segurança das populações urbanas. Assim, o uso de IA em câmeras de segurança visam garantir a segurança e auxiliar os órgãos de segurança pública em uma maior eficácia de solução de crimes e encontro de foragidos do sistema penal.

Ocorre que no Brasil, por suas características singulares de miscigenação devido a sua construção histórica, pessoas pretas vivem à margem da sociedade, sendo constantemente perseguidas e acusadas injustamente por crimes das mais diversas naturezas.

Dessa forma, se constata a necessidade de analisar como o uso da Inteligência Artificial pode, ou não, auxiliar e potencializar o racismo e a punição penal de pessoas pretas.

O tema a ser abordado refere-se à aplicação da Inteligência Artificial no reconhecimento de pessoas, na possibilidade de perpetuação do racismo no sistema de punição penal. Por isso se objetiva responder a seguinte pergunta: quais as consequências do uso de Inteligência Artificial na punição penal e no racismo? Como hipótese, se afirma que o uso da IA no reconhecimento de pessoas reproduz o racismo e auxiliará na manutenção do sistema penal racista. Acerca do método adotado, está sendo utilizado o dedutivo, bem como pesquisa é qualitativa e teórica, com base em artigos de periódicos, livros, teses, dissertações, legislação, doutrina e demais materiais bibliográficos, objetivando a melhor compreensão do tema proposto.

Pontua-se, por fim, que a construção do tema ainda não foi conclusa, uma vez que se trata de Trabalho de Conclusão de Curso ainda em prosseguimento de pesquisa e escrita. Neste resumo expansivo, a abordagem se delimitará apenas na história da IA, seus impactos na sociedade tecnológica e de risco.

DESENVOLVIMENTO

Desde a primeira Revolução Industrial, no final do século XVIII, se constata a crescente evolução das tecnologias, como a máquina a vapor e eletricidade. O século XX prosseguiu com o

avanço da indústria e da tecnologia, tendo por exemplo, o desenvolvimento do computador, da internet e da energia nuclear (Schwab, 2016, p. 15). O século XX também foi marcado por guerras, revoluções políticas e sociais, crises econômicas, ambientais e humanitárias, o que influenciou o alemão Ulrich Beck escreveu, em 1986, o livro "Sociedade de Risco: rumo a uma outra Modernidade".

Na obra, o autor discorre sobre a passagem da sociedade industrial para a sociedade do risco, fala sobre a lógica da distribuição destes riscos, a individualização da desigualdade social e a generalização da ciência e da política. Outrossim, Beck critica como a sociedade industrial permitiu a dependência total das ciências naturais, pois sem a validade delas, nada é verdadeiro.

O ponto central da obra é a transformação da sociedade industrial para a sociedade de risco, pois esta criou os seus próprios riscos. Beck afirma que "no sentido de uma teoria social e de um diagnóstico de cultura, o conceito de sociedade de risco designa um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial." (Beck, Giddens e Lash, 1997, p. 17).

Os efeitos das ações não são mais conhecidos pelos seres humanos, por isso Beck afirma que "perigos são fabricados de forma industrial, exteriorizados economicamente, individualizados no plano jurídico, legitimados no plano das ciências exatas, e minimizados no plano político" (Beck, 2010, p. 230).

O risco é inerente à existência humana, todavia, a era pós-pós moderna trouxe consigo riscos que não mais são conhecidos

(Abreu, Almeida e Aquinho, 2006, p. 26). Os riscos atuais são divergentes das demais épocas, segundo Beck, marcadas “pela impossibilidade de imputar externamente as situações de perigo” e, assim, a sociedade de risco é “confrontada consigo mesma” (2010, p. 275). O melhor exemplo para o autor, na época, foi o acidente nuclear da usina de Chernobyl, ocorrido em abril de 1986, devido ao teste inadequado de um reator (International Atomic Energy Agency).

A vista do acidente de Chernobyl como exemplo sobre o descontrole dos riscos à que a sociedade contemporânea está sujeita, outra tecnologia emerge no século XXI, a Inteligência Artificial.

No primeiro capítulo da obra intitulada “Experimentum Humanum: Civilização Tecnológica e Condição Humana”, de Hermínio Martins, sociólogo português, faz um breve relato sobre como a tecnologia foi pensada como extensão do ser humano por Ernest Kapp, em um tratado sobre filosofia da tecnologia, publicado em 1877 (Martins, 2012, p. 15). Segundo Martins, no século XIX, as tecnologias eram vistas como a extensão do corpo humano, o que originou a teoria formulada por Kapp, qual seja, a antropologia da tecnologia, cujo núcleo explicativo seria uma projeção orgânica da tecnologia (Martins, 2012, p.15) o que levou a Kapp a acreditar que o ser humano poderia se tornar totalmente autoconsciente (Martins, 2012, p. 16 e 17).

O ponto que interessa para o presente estudo é o que Martins fala sobre gnosticismo tecnológico na segunda parte do capítulo:

[...] ‘gnosticismo tecnológico’ quer-se significar o casamento das realizações, projetos e aspirações

tecnológicos com os sonhos caracteristicamente gnóstico de se transcender radicalmente a condição humana (e não simplesmente de a melhorar e habilitar os seres humano a triunfarem sobre forças naturais hostis (Martins, 2012, p. 18).

Esta busca da realização de transcender a condição humana por meio da tecnologia, segundo Martins, é uma motivação para a tecnociência contemporânea por meio dos seus projetos, sendo um deles a Inteligência Artificial. Martins (2012, p. 19) destaca que os cientistas afirmavam, já na década de 1990, que em 40 anos o cérebro humano poderia ser substituído por softwares, sob o argumento que a mente humana é essencialmente computacional.

Dessa maneira, a Inteligência Artificial é o resultado da sociedade tecnológica, cuja evolução ocorre desde os primórdios da humanidade, o que resultou na chamada Quarta Revolução Industrial e, como afirma Klaus Schawab, é a revolução digital (2016, p. 16). A Quarta Revolução Industrial é marcada pela fusão das tecnologias, como por exemplo, a nanotecnologia, sequenciamento genético e computação quântica, com “a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos” (Schawab, 2016, p. 16), razão pela qual Schawab afirma que esta “revolução alterará profundamente a maneira como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos” (2016, p. 11).

Para Castell, a sociedade tecnológica é caracterizada pela aplicação do conhecimento e da informação “para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a

inovação e seu uso” (1999, p. 69). Essa realimentação ocorre porque os novos usuários aprendem a tecnologia quando a fazem, contrário do que ocorria anteriormente, onde os usuários aprenderam usando a tecnologia.

Dessa forma, com a difusão da tecnologia, esta acaba sempre se redefinindo porque há uma apropriação do usuário (Castell, 1999, p. 69). Em razão disso, Castell afirma que as novas tecnologias são amplificadoras e extensões da mente humana e “pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo” (Castell, 1999, p. 69). Esta afirmativa converge, também, com o pensamento de Schawab quando diz que a quarta revolução industrial em questão de “produção humana é aumentada por meio da potência aprimorada da cognição” (2016, p. 15).

O estudo da Inteligência Artificial iniciou-se a partir dos estudos sobre a fisiologia e a função do cérebro humano, realizado em 1943 por Warren McCulloch e Walter Pitts, posto que estes “propuseram um modelo de neurônios artificiais” (Russel e Norvig, 2013, p. 41), cuja estratégia hoje é reconhecida como modelagem cognitiva, pois tem por base o estudo da cognição humana a partir da aplicação de testes psicológicos (Russel e Norvig, 2013, p. 26).

Neste sentido, em outubro de 1950, Alan Turing publica o artigo “Computing Machinery and Intelligence” na revista *Mind* da Universidade de Oxford (UK). Neste artigo, Turing questiona se a máquina possuiria a capacidade de pensar, ser linguisticamente indistinguível de um ser humano e, para responder a esta pergunta, o

cientista propõe o Teste de Turing (TT), como hoje é conhecido (Bringsjord e Naveen, 2024). O artigo foi importante para os estudos sobre Inteligência Artificial que prosseguiram nos anos seguintes, uma vez que o teste de Turing serviu para “fornecer uma definição satisfatória de inteligência” (Russel e Norvig, 2013, p. 25).

O termo “Inteligência Artificial” (Bringsjord e Naveen, 2024) surge em 1956 na Dartmouth College, em Hanover, New Hampshire (EUA), após a união de John McCarthy, Minsky, Claude Shannon e Nathaniel Rochester para organizar um seminário de verão, com duração de dois meses para pesquisadores interessados na teoria de autômatos (Russel e Norvig, 2013, p. 41). Russel e Norvig afirmaram que o seminário apresentou a todos os participantes os trabalhos que cada um desenvolvia na época e, posteriormente, nos 20 anos seguintes, todos eles foram os atores do desenvolvimento das IAs, bem como seus alunos (2013, p. 42).

Em síntese, o avanço dos estudos da IA só foi possível por causa da evolução computacional ocorrida nas décadas de 70 e 80. Assim, a Inteligência Artificial passou a ser usada pela indústria, tendo em vista a possibilidade de atender as necessidades dos clientes e de automatizar tarefas (Sobreira, 2025 p. 8/9). Esta abordagem foi nomeada como “IA simbólica”, desenvolvida para resolver problemas matemáticos complexos para os seres humanos, devendo ser abastecida com informações e regras específicas à atividade a ser desenvolvida (Sobreira, 2025, p. 9).

Concomitantemente com o desenvolvimento da IA simbólica, surgiu a IA conexionista, que retoma a ideia de se ter como base o

cérebro humano e as conexões dos neurônios e, assim, surge o que hoje se conhece por *machining learning* (Sobreira, 2025, p. 9). Este novo modelo de abordagem não precisa ser alimentado com dados, pois a máquina possui a capacidade de aprender com base na sua experiência. Surge depois, o *deep learning*, uma evolução do *machining learning*, pois o primeiro possui diversas camadas de neurônios, enquanto o segundo apenas possui uma, assim sendo, quanto mais conexões são realizadas, maior é a capacidade da IA (Sobreira, 2025, p. 9).

Em 2017, a Google publicou o artigo “*Attention is all you need*” e apresentou ao mundo o *transformer*, um modelo de arquitetura de *deep learning*, que possui a capacidade de interagir com o ser humano a partir de uma linguagem natural, uma vez que a sua rede neural é mais profunda (Sobreira, 2025, p. 11). Para o aprimoramento da *deep learning*, os pesquisadores criaram a *large language model* (LLM), um sistema treinado com grandes bases de texto, cujo objetivo é prever a próxima palavra do texto e tornar o texto inteligível para seres humanos (Sobreira, 2025, p. 9). Atualmente, o produto mais popular da deep learning, somado com o uso da LLM é o chatboot ChatGPT, da empresa norte-americana OpenAI.

A tecnologia está inserida no cotidiano de cada ser humano e, em uma sociedade tecnológica, cada vez mais há dependência dela, criando um “ecossistema de interconexão” (Barroso e Mello, 2024, p. 19). Pelo lado positivo, hoje, a sociedade possui capacidade para resolver grandes problemas que antes não poderiam ser

solucionados pela falta de uma tecnologia adequada, a exemplo disto, há a Covid-19 e a busca pela cura.

A pandemia de Covid-19 em 2020, assolou o globo terrestre em questão de meses, resultando no enclausuramento forçado de todas as pessoas, devido ao seu alto nível de contaminação. Consequentemente, a sociedade e a economia sofreram danos incontáveis, sobretudo, a dor da perda de entes amados. Frente à dias de recorde de morte causadas pela infecção de coronavírus, cientistas e pesquisadores do mundo inteiro uniram forças e desenvolveram a vacina contra a doença. A troca de informações, avanços e testes só foi possível pelo uso da internet e dispositivos eletrônicos, fundamentais para o resultado final da vacina.

Por outro lado, nem sempre a tecnologia auxilia os seres humanos, pois, quando usada de forma maléfica, grandes prejuízos podem ser causados, a exemplo das fakes news, que geralmente são usadas para manipular debates públicos e influenciar as pessoas para serem inclinadas à um lado da discussão.

A Inteligência Artificial está inserida neste contexto social, todavia, o seu uso traz cada vez mais debates na academia, na política e entre amigos. Muito embora tenha recentemente se popularizado por meio do lançamento do ChatGPT, a IA é utilizada de forma indireta como auxílio de outros instrumentos tecnológicos, como por exemplo o uso de algoritmos de pesquisa, trajetos de carro, escolhas de produtos, etc (Barroso e Mello, 2024, p. 26).

Como dito anteriormente, toda revolução gera mudança na forma como o ser humano se relaciona, pensa e produz, porém, todas

as revoluções foram, em certa maneira, positivas para a evolução humana. Ocorre que, a Inteligência Artificial, possui sua problemática: a incerteza do que está sendo produzido e do resultado final. Tamanha incerteza leva a alguns escritores, pesquisadores e entusiastas da área a afirmarem que não se sabe como funciona a IA, sendo necessário o estudo do funcionamento do cérebro humano para tentar compreender como aquela opera (Carbonera, 2025). Alertam Barroso e Mello:

A lista é interminável e pode nos conduzir ao sublime e ao horror; à liberdade ou à escravidão. À ampla afirmação dos direitos humanos ou à sua supressão. Como intuitivo, o problema não está na tecnologia em si, mas no uso que faremos dela e, sobretudo, em como pretendemos distribuir os benefícios que irá gerar (2024, p.20/21).

Os riscos gerados pela IA geraram impactos em todos os Estados, ao ponto destes Estados acordarem sobre a necessidade de regulação legislativa do tema, sendo a União Europeia a primeira a regular a IA.

A regulação EU n° 2024/1689 estabeleceu as práticas vedadas, sistemas de alto risco, deveres de transparência, entre outros aspectos. Nas considerações da legislação, a União Europeia reconhece que a Inteligência Artificial como um risco para os direitos fundamentais e interesse social, bem como reconhece os perigos do uso indevido da IA (UNIÃO EUROPEIA, 2024), leia:

(5) Ao mesmo tempo, em função das circunstâncias relativas à sua aplicação, utilização e nível de evolução tecnológica específicos, a IA pode criar riscos e

prejudicar interesses públicos e direitos fundamentais protegidos pela legislação da União. Esses prejuízos podem ser materiais ou imateriais, incluindo danos físicos, psicológicos, sociais ou econômicos.

Neste sentido, a OpenAI firma compromisso com a humanidade, conforme se retira da Carta OpenAI, “nós nos comprometemos a usar qualquer influência que obtivemos sobre a implantação da AGI para garantir que ela seja usada para o benefício de todos e para evitar permitir usos de IA ou AGI que prejudiquem a humanidade ou concentrem poder indevidamente” (2025).

A lista de impacto do uso da IA abarca diversas áreas, mercado de trabalho, jornalismo e a massificação de *fake news*, guerras e ousos bélicos, violações de privacidade, discriminação algorítmica, propriedade intelectual e direito autoral, etc (Barroso e Mello, 2024, p. 33/38).

Os impactos, em verdade, são incontáveis e, em sua maioria, desconhecidos. Beck estava correto quando afirmou que a própria humanidade produz os seus riscos, mas ele não previu que o ser humano seria capaz de produzir uma tecnologia, com base no cérebro humano, que pode ou não, ser o fim da vida humana como se conhece. Seria esse o maior impacto causado pela Inteligência Artificial?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado ao longo do desenvolvimento deste resumo, a Inteligência Artificial vem sendo pensada como uma possibilidade

desde o século XIX, mas apenas no século XX a humanidade teve condições de tornar possível o desenvolvimento de uma tecnologia capaz, quem sabe, de transcender a mente humana.

A sociedade tecnológica é completamente dependente da tecnologia, seja ela qual for. Pelo lado positivo, as tecnologias permitem uma maior conectividade entre pessoas, o que permite um maior avanço em muitos setores econômicos e sociais, a exemplo da vacina de COVID-19. Por outro lado, quando as tecnologias são usadas sem a observância de preceitos éticos e morais, seus fins podem ser catastróficos.

Pelo exposto, conclui-se que a Inteligência Artificial é capaz de potencializar os usos de muitas tecnologias, o que pode causar impactos sociais, econômicos e políticos, etc.

REFERÊNCIAS

ABREU, Igor; ALMEIDA, Josimar R.; Aquino, Afonso R. Sociedade de Risco, Direito e Tecnologia. Revista Brasileira Pesquisa e Desenvolvimento, vol. 8, nº 1, março de 2006.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECK, Ulrich. A política na sociedade de risco. Tradução de Estevão Bosco. **Idéias**, Campinas, n. 1, nova série, 2º semestre, p. 229-253, 2010.

Bringsjord, Selmer and Naveen Sundar Govindarajulu, "Artificial Intelligence", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2024 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.). Disponível em:

<https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/artificial-intelligence/>. Acesso em 12 de agosto de 2025.

BOSCO, Estevão; Ferreira, Leila. Sociedade mundial de risco: teoria, críticas e desafios. Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 42, p. 232-264, maio/ago 2016.

CARBONERA, Joel. Palestra IA Riscos e Oportunidades. Ocorrida no dia 27 de maio de 2025, ocorrido no Laboratório de inovação - INOVATCHÊ, sede SJRS - 5ª Sul.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer; atualização para a 6ª edição: Jussara Simões - (A era da informação: economia, sociedade e cultura: v. 1). São Paulo, Paz e Terra, 1999.

MARTINS, Hermínio. **Experimentum humanum: civilização tecnológica e condição humana**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. *Ebook*.

OSÓRIO, Aline R. P. et al. **O MAL DO SÉCULO VOL 2 O Futuro da Democracia: Inteligência Artificial e Direitos Fundamentais**. Brasília: Supremo Tribunal Federal; Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2024. *E-book*. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/campanha/anexo/combate/ebookdesinformacao_VOL2.pdf. Acesso em 10 de março de 2025.

RUSSEL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial**. Tradução de Regina Célia S. de M. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. *Ebook*

SOBREIRA, Victor. Um panorama da História da Inteligência Artificial e suas aplicações na pesquisa histórica. **Varia História**, v. 41, e25035, 2025.

SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. São Paulo: Edipro, 2016.

UNIÃO EUROPÉIA. **Regulação EU nº 2024/1689 de 13 de junho de 2024.** Que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 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 (Regulamento da Inteligência Artificial). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>. Acesso em 25 de maio de 2025.

O foro por prerrogativa de função e o impacto do entendimento do STF no HC 232.627/DF na jurisprudência do TJRS: uma análise sob a ótica da insegurança jurídica

The privileged forum and the impact of the Supreme Federal Court's decision in HC 232.627/DF on the case law of the Court of Justice of Rio Grande do Sul: an analysis from the perspective of legal uncertainty.

Rogério Ribeiro dos Santos¹

INTRODUÇÃO

Este resumo expandido apresenta uma análise do foro por prerrogativa de função no processo penal brasileiro, com ênfase no impacto do julgamento do Habeas Corpus nº 232.627/DF, proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 2025, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS).

A decisão, que flexibilizou a interpretação restritiva adotada em 2018, passou a reconhecer a subsistência da prerrogativa de foro mesmo após o afastamento do cargo, desde que o crime tenha sido praticado durante o exercício e em razão das funções.

O problema central consiste em avaliar se essa mudança de entendimento provocou insegurança jurídica no âmbito do TJRS, especialmente diante de oscilações interpretativas.

¹Rogério Ribeiro dos Santos; Graduando em Direito pela Fundação Escola Superior do MP/RS; Membro-Bolsista do Grupo de Pesquisa "O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica", coordenado pelo Prof. André Machado Maya. E-mail: rogerio.taquari@outlook.com.

A hipótese de pesquisa é que a alteração jurisprudencial do STF contribuiu para instabilidade na aplicação da competência por prerrogativa de função no TJRS, afetando a previsibilidade e a uniformidade das decisões.

A metodologia é dedutiva, com análise bibliográfica e jurisprudencial comparando decisões anteriores e posteriores ao HC 232.627/DF.

Antecipadamente, de forma parcial, observa-se uma nítida mudança de posicionamento nas câmaras criminais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, havendo, inclusive, a aplicação de ambos entendimentos no mesmo processo, reconhecendo, sob o entendimento anterior a tese adotada no HC 232.627/DF, a incompetência do Tribunal para julgar o crime após o fim do cargo e, após a decisão de 2025 do STF, o processo voltou ao Tribunal de Justiça, agora confirmando a sua competência.

DESENVOLVIMENTO

A segurança jurídica, por mais que não possua um conceito único, há entre os autores, um consenso de que se trata de um elemento integrante de uma definição, isto é, uma concepção definitiva de segurança jurídica², como define ÁVILA (2016, p. 125), em uma de suas concepções essenciais, há de se observar a qualidade da segurança jurídica como princípio dirigido aos poderes legislativos, judiciário e executivo.

² Uma proposição metalinguística relativa ao fenômeno do direito.

É somente o ordenamento jurídico que pode densificar a segurança jurídica como norma apta a efetivamente limitar a atuação estatal. Há na Constituição Federal, menção expressa a “segurança” no catálogo dos direitos fundamentais³, mas é no art. 103-A, §1º, da CF/88 que há a menção à insegurança jurídica.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou por diversas vezes a hierarquia de norma constitucional do princípio da segurança jurídica, trazendo a ideia de que está relacionado à estabilidade e previsibilidade, utilizando-se dos princípios constitucionais para alcançá-la.

Portanto, em termos gerais, a segurança jurídica, é basilar para o Estado de Direito, é meio para a efetivação dos princípios constitucionais, através da cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade (ÁVILA, 2016, p. 211).

A partir disso, inicia-se a análise do instituto do foro por prerrogativa de função, previsto na Constituição Federal⁴ e regulamentado pelo Código de Processo Penal⁵, nos termos ilustrados pelo professor TOURINHO FILHO (2005, p. 111), ainda que o art. 5º, caput, da Constituição proclame que “todos são iguais perante a lei”, determinadas pessoas, em razão das funções que exercem nos espaços político e jurídico, não são jurisdicionadas pelos órgãos de primeira instância, mas por tribunais estaduais, federais ou superiores, de acordo com o caso concreto.

³ Art. 5º da Constituição Federal de 1988.

⁴ Arts. 102, I, b e c, 105, I, 108, I, a, 96, II, 29, X, e 125, § 1º da Constituição Federal de 1988.

⁵ Arts. 84 a 87 do Código de Processo Penal.

Assim, o foro especial por prerrogativa de função, conforme muito bem elucidou o Ministro Victor Nunes Leal⁶, ainda em 1962, nada mais é do que uma jurisdição especial atribuída a certas funções públicas que não visa beneficiar pessoalmente os ocupantes desses cargos, mas, sim, assegurar o adequado desempenho das funções públicas, protegendo o interesse coletivo. Parte-se da premissa de que tribunais de instâncias superiores possuem maior imparcialidade institucional e maior preparo para resistir tanto à influência direta do acusado quanto às pressões externas contrárias a ele. Assim, configura-se uma garantia processual que atua em benefício de ambas as partes: do acusado, pela imparcialidade, e da sociedade, pela proteção da função pública.

Nesse sentido, observa-se FERRAJOLI (2014), acerca da primeira enunciação legal do princípio de submissão à jurisdição, já conferindo a reserva de jurisdição ao juízo legal:

A primeira enunciação legal do princípio de submissão à jurisdição se encontra no parágrafo 39 da Magna Charta inglesa de 1215: "Nullus liber homo capiatur vel impresonetur aut dissaisiatur aut utlegatur aut exuletur aut aliquo modo destruat nec super eum ibimus nec super eum mittemus nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae". Nessa clássica formulação, o princípio já exprime mais ou menos explicitamente três fundamentais garantias: (...) b) a reserva de jurisdição em matéria penal, isto é, confiar a investigação e a repressão dos delitos somente ao "juízo legal" de um sujeito imparcial e independente;

Ademais, por muitos anos, o Supremo Tribunal Federal entendeu, de forma pacífica, que cessada a função pública, cessaria

⁶ Reclamação 473, Rel. Min. Victor Nunes Leal, julgada em 31.01.1962.

também a prerrogativa de foro. Esse entendimento, no entanto, coexistiu até 1999 com a Súmula 645 do STF, que estabelecia a manutenção do foro especial se a infração houvesse sido cometida durante o exercício da função, mesmo que o cargo fosse posteriormente desocupado. O fundamento era o respeito ao princípio do juiz natural.

Esse entendimento foi superado no julgamento do Inquérito n. 687/SP, quando o STF cancelou a referida súmula e firmou a orientação de que, em todos os casos, encerrado o exercício funcional, cessaria também a competência especial do foro por prerrogativa⁷. A Corte, então, reafirmou a necessidade de interpretação restritiva do instituto, a fim de evitar sua deturpação em benefício pessoal e incompatível com a ideia de igualdade processual TOURINHO FILHO (2005, p. 112).

Assim, consolidou-se o entendimento de que o foro especial, ao representar uma exceção ao princípio do juiz natural, deveria ser aplicado com parcimônia, observando-se rigorosamente sua finalidade institucional.

A esse respeito, SOBRINO (2023) disserta que no julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937/RJ, o Supremo Tribunal Federal aprofundou essa orientação ao condicionar a manutenção da prerrogativa à existência de nexo entre o crime e o exercício do cargo. Estabeleceu-se, com isso, que o foro especial apenas subsiste quando o crime é cometido durante o mandato e em razão dele. Fora dessas hipóteses, ou com a cessação definitiva do vínculo funcional,

⁷ Súmula 451 STF.

a competência retorna à instância ordinária, reafirmando-se a lógica do juiz natural e do devido processo legal.

Contudo, esse entendimento foi alterado em 2025, quando o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o habeas corpus relacionado à Ação Penal n. 1033998-13.2020.4.01.3900, reconheceu a competência da própria Corte para processar e julgar o feito, mesmo após a cessação do cargo público. Na ocasião, fixou-se a seguinte tese⁸:

A prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício.

O relator, Ministro Gilmar Mendes, acompanhado pela maioria do Plenário, ressaltou que a prerrogativa de foro visa, sobretudo, à preservação do interesse público. Argumentou que a cessação da prerrogativa com o término do mandato geraria instabilidade processual, provocando flutuações de competência ao longo da persecução penal e comprometendo a previsibilidade do sistema de justiça. Para o relator, “a cessação da prerrogativa, quando cessada a função, é contraproducente”, pois desestabiliza a atuação jurisdicional e enfraquece a proteção institucional das funções públicas.

Sob esse panorama, é possível perceber que o foro por prerrogativa de função revela, simultaneamente, a complexidade e a tensão inerentes ao exercício da jurisdição em um Estado

⁸ HC 232.627/DF, relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 11.03.2024.

Democrático de Direito. De um lado, impõe-se a necessidade de garantir o pleno desempenho das funções públicas; de outro, exige-se a estrita observância do princípio do juiz natural, como fundamento da imparcialidade e da legalidade da jurisdição penal.

Assim, a oscilação entre interpretações restritivas e ampliativas reforça o risco de insegurança jurídica, pois reduz a previsibilidade e dificulta a uniformização da jurisprudência.

No contexto do TJRS, tal mudança implica reavaliação de casos que foram remetidos à primeira instância, gerando potenciais conflitos de competência e decisões divergentes.

Para elucidar o impacto de forma mais cristalina, destaca-se o Termo Circunstanciado n. 5028336-45.2025.8.21.7000⁹, julgado em 28/02/2025, em que a relatora aplicou o entendimento consolidado pelo STF até o momento, de que o foro por prerrogativa de função aplica-se exclusivamente aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão de suas funções (AP nº 937, STF). Entendendo que com a não reeleição do prefeito nas eleições de 2024, encerrando-se o seu mandato, houve a perda do foro por prerrogativa de função.

Após a nova decisão do STF, observa-se o julgamento do Recurso em Sentido Estrito n. 5004624-41.2025.8.21.0011¹⁰, julgado em 21/08/2025, que buscava alterar a decisão que declinou da competência para o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em

⁹ Termo Circunstanciado, Nº 50283364520258217000, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gisele Anne Vieira de Azambuja, Julgado em: 28-02-2025

¹⁰ Recurso em Sentido Estrito, Nº 50046244120258210011, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em: 21-08-2025

processo em que o réu é ex-prefeito e é processado por delitos cometidos durante o cargo. O relator, ao julgar, adotou entendimento afirmando que os fatos imputados ao recorrente ocorreram durante o exercício de seu mandato como Prefeito Municipal e guardam relação direta com as funções por ele desempenhadas, enquadrando-se, assim, na hipótese contemplada pelo novo entendimento do STF (HC 232.627/DF, STF).

Após o novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, há mais de quatro julgamentos que o aplicam expressamente, confirmando a competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul mesmo em casos em que o cargo teve o seu término¹¹.

Portanto, denota-se que em uma pesquisa parcial, houve uma mudança paradigmática na jurisprudência do TJRS, alterando entendimento antes pacificado, acompanhando o novo entendimento do STF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida demonstra que o julgamento do HC 232.627/DF pelo Supremo Tribunal Federal provocou uma alteração substancial na compreensão do foro por prerrogativa de função, especialmente ao admitir a sua manutenção mesmo após o término do mandato, desde que os fatos imputados tenham ocorrido durante o exercício e em razão das funções.

¹¹ Habeas Corpus Criminal, Nº 50873999820258217000, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em: 08-04-2025.

Os resultados parciais da pesquisa, a partir da observação da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, evidenciam uma aplicação imediata e reiterada do novo entendimento, inclusive em processos que já haviam tramitado sob a ótica anterior. Tal cenário revela um deslocamento interpretativo que, embora fundamentado na busca pela estabilidade processual e preservação do interesse público, suscita riscos de insegurança jurídica ao romper com parâmetros consolidados e gerar revisões de competência em casos em andamento.

Dessa forma, a investigação confirma a relevância do tema para a compreensão da relação entre jurisprudência e segurança jurídica, apontando a necessidade de soluções estáveis, seja por via legislativa, seja pela consolidação jurisprudencial, que consigam harmonizar a proteção das funções públicas com o respeito aos princípios constitucionais do juiz natural, da igualdade processual e da previsibilidade das decisões.

REFERÊNCIAS

SOBRINO, Joyre Cunha. Prerrogativa de foro e jurisdição constitucional: contribuições para uma compreensão contemporânea da jurisprudência dos Tribunais Superiores. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito de Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Da Competência pela prerrogativa de função. Revista do Ministério Público, Rio de Janeiro, n. 21, p. 111-132, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal . 4. ed., rev. São Paulo, SP: R. dos Tribunais, 2014. 925p.

JR., Aury L. Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.1221. ISBN 9788553625673.

Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625673/>.

Teoria da segurança jurídica / Humberto Ávila. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2016. Descrição Física: 750 p. ISBN: 8539203464, 9788539203468. Referência: 2016.

A teoria da cegueira deliberada: aplicabilidade aos crimes econômicos da lei 9.613/98 (lei de lavagem de capitais) equiparando a ignorância deliberada ao dolo eventual

The theory of deliberate blindness: applicability to economic crimes of law 9,613/98 (money laundering law) equating deliberate ignorance with possible intent

Tamiris Rosa Monteiro de Castro¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho examina a aplicabilidade da Teoria da Cegueira Deliberada aos crimes previstos na Lei de Lavagem de Capitais, de número 9.613 (Brasil, 1998), discutindo a responsabilidade penal do agente que, embora tenha condições de reconhecer a ilicitude da conduta, opta por permanecer em estado de ignorância deliberada.

Inspirada na Convenção de Viena (ONU, 1988), ratificada pelo Brasil em 1991, a legislação brasileira criminalizou a lavagem de capitais por meio da Lei 9.613/98, instituindo mecanismos preventivos e repressivos de combate à criminalidade. Posteriormente, a Lei 12.683 (Brasil, 2012) introduziu mudanças significativas, como a

¹Tamiris Rosa Monteiro de Castro. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2017). Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela UniBF (2022). Advogada autônoma. Professora de Direito Penal, Processo Penal, Prática Penal e Direito Constitucional com foco para concursos públicos e graduações. Mestranda em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade Milton Campos. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7839180486594729>. E-mail: tamirisrosa_1@hotmail.com. Grupo de Trabalho 03 Segurança, liberdade e tutela penal de bens transindividuais: A expansão da intervenção penal na sociedade contemporânea.

alienação antecipada de bens, o bloqueio de patrimônio em nome de terceiros (*laranjas*), a ampliação dos setores obrigados a comunicar operações suspeitas e a revogação do *rol* taxativo de crimes antecedentes, consolidando a norma como lei de *Terceira geração*.

Nesse cenário, surge a necessidade de harmonizar a exigência do dolo com a responsabilização de agentes que adotam uma postura de indiferença, equiparando-a ao dolo eventual. Para tanto, o estudo analisa a origem da teoria, sua evolução, os critérios de aplicação e o posicionamento da doutrina e da jurisprudência nacional, tomando como referência casos paradigmáticos, como o furto ao Banco Central de Fortaleza (CE). Com base em uma metodologia qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial, conclui-se que a aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada deve ser cuidadosamente ponderada, a fim de evitar uma aplicação da responsabilidade objetiva, proibida pelo Código penal, quanto a impunidade dos agentes que deliberadamente *fecham os olhos* para a ilicitude de suas condutas, ignorando o fato alheio.

ORIGEM E CONCEITO DA TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA

A Teoria da Cegueira Deliberada, também denominada como Teoria das Instruções do Avestruz, Teoria da Evitação da Consciência ou Teoria da Ignorância Deliberada, tem origem no direito inglês, no precedente *Regina vs. Sleep* em 1861 (Zacarquim Siqueira; Rezende, 2017).

Nesse caso, discutia-se a condenação de Sleep pelo desvio de parafusos de cobre da Coroa Britânica, cuja identificação exigia o conhecimento da titularidade estatal. O réu alegou desconhecer a origem dos bens, e o tribunal considerou que não havia prova suficiente de que tivesse plena ciência da ilicitude.

Contudo, sustentou-se que a condenação seria possível se demonstrado que o acusado deliberadamente se absteve de verificar a procedência dos objetos, equiparando sua omissão ao dolo exigido pelo tipo penal. A teoria, portanto, estabelece que o agente que evita intencionalmente tomar conhecimento da ilicitude assume o risco da conduta, em consonância ao dolo eventual. Permitir que o indivíduo simplesmente *feche os olhos* para a realidade, quando pode conhecê-la, significaria fragilizar a eficácia dos tipos penais.

O termo 'Instruções do Avestruz' derivou da analogia feita entre o agente que fecha deliberadamente os olhos para a ilicitude e o avestruz, que, ao enfiar a cabeça na terra, deixa de enxergar o que acontece ao seu redor, ignorando a realidade alheia.

Dessa forma, a aplicação da Teoria visa responsabilizar aqueles que, voluntariamente, se colocam ou mantêm em estado de ignorância para evitar qualquer tipo de responsabilização.

Nesse sentido, Callegari; Beck (2012, p. 179-192) explicam:

A doutrina justifica a responsabilização criminal nos casos em que o indivíduo se coloca deliberadamente em uma situação de desconhecimento acerca de determinado fato, já antecipadamente visando furtar-se de eventuais consequências futuras de sua conduta na esfera criminal.

Em 1899, a Suprema Corte dos Estados Unidos analisou a Teoria da Cegueira Deliberada no caso *United States vs. Spurr* (U.S., 1899), que discutia a condenação do presidente do *Commercial National Bank of Nashville* por certificar cheques sem fundos emitidos por clientes.

A Suprema Corte presumiu a intenção ilícita do réu, entendendo que ele se manteve deliberadamente ignorante quanto à inexistência de recursos, embora tivesse meios de verificar tal condição. Com o tempo, a jurisprudência norte-americana consolidou três requisitos para a aplicação da teoria: (i) ciência da elevada probabilidade de que os bens, direitos ou valores sejam de origem ilícita; (ii) indiferença diante dessa suspeita; e (iii) escolha consciente de permanecer em ignorância.

No âmbito europeu, o ordenamento espanhol - que, assim como o brasileiro, adota o *civil law* - passou a aplicar a teoria em 2000, reconhecendo em 2005 que a ignorância deliberada pode configurar dolo eventual, já que quem evita conscientemente o conhecimento da ilicitude tem plena noção do que está evitando.

No Brasil (2007), a aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada ganhou destaque com o julgamento do processo dos crimes relacionado ao furto do Banco Central em Fortaleza (CE). Considera-se esse caso como o ponto de partida da análise da Teoria no ordenamento jurídico brasileiro, em que passou a ser aplicada e abordada em diversos julgados, como será visto a seguir.

REQUISITOS DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA PARA A DOCTRINA E SUA POSSÍVEL EQUIPARAÇÃO AO DOLO EVENTUAL

Como mencionado, a Teoria da Cegueira Deliberada é um instituto que amplia a análise do dolo das infrações penais, permitindo a responsabilização daqueles que, intencionalmente, buscam ou se mantêm em ignorância.

Com base nas lições de Husak e Callender, o doutrinador Gehr (2012, p. 07) estabelece que, para a configuração da cegueira deliberada, é necessário que apresentem, simultaneamente, os seguintes requisitos: (i) o agente deve ter uma suspeita justificada quanto à presença dos elementos típicos em sua conduta, que explique objetivamente o por que opta pelo estado de ‘estar em ignorância’; (ii) o conhecimento sobre a ilicitude deve ser acessível – ‘ele pode e tem meios de saber, mas escolhe não procurar e conhecer’ e; (iii) deve haver um motivo para a sua opção em se manter ou busca ignorar a ilicitude, um desejo de evitar a responsabilização.

No direito penal brasileiro, o dolo é compreendido, à luz da Teoria da Vontade, como a vontade consciente de realizar os elementos objetivos do tipo penal, exigindo consciência e intenção atuais capazes de influenciar o resultado. O art. 18 do Código Penal (Brasil, 1940), contudo, revela a adoção da Teoria do Assentimento, ao admitir o dolo na hipótese em que o agente, mesmo sem desejar diretamente o resultado, assume o risco de produzi-lo. Nesse contexto, a Teoria da Cegueira Deliberada busca equiparar a omissão

voluntária e consciente em conhecer a ilicitude à conduta daquele que assume o risco, aproximando-a do dolo eventual.

Diante do Código Penal, das teorias que explicam o dolo, junto com os requisitos apresentados pela doutrina como necessários para a configuração da aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada permite-se concluir que há fundamento legal para aplicação da Teoria em nosso ordenamento, permitindo a responsabilização dos agentes.

Em consonância a esse entendimento, observa-se as palavras de Zacarquim Siqueira; Rezende (2017, p. 06-07):

Por este motivo, entendemos que o melhor caminho seria equiparar a teoria da cegueira deliberada ao dolo eventual (quando agente assume o risco de produzir o resultado), ou seja, o agente procura evitar o conhecimento da origem dos bens ou valores que estão envolvidos no negócio, sendo que pode prever o resultado lesivo de sua conduta, mas não se importa. Tendo como exemplo o crime de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/98), o qual exige uma infração penal antecedente (assim como na receptação), extrai-se que na hipótese de o agente desconhecer a origem ilícita dos valores, não haveria o dolo de lavagem, resultando na atipicidade da conduta do agente, pois não se reconhece a modalidade culposa (artigo 20 do CP). Em função disso, é habitual que o terceiro responsável pela lavagem do dinheiro, propositalmente, evite tomar conhecimento acerca da origem ilícita dos valores, pois, caso seja acusado do referido crime, poderá se “esconder” na ausência de dolo: “eu não sabia”. Percebe-se então a relevância dessa teoria para o fim de ser aplicada quando o agente tem consciência da “alta probabilidade” da origem ilícita dos bens, direitos ou valores (mascarados, ocultados, dissimulados), mas ainda assim, furta-se à ciência dos fatos. Nesta hipótese, por força da Teoria da Cegueira Deliberada, considerando que o agente renuncia a consciência do ilícito para subsidiar a imputação dolosa do crime, responderia pelo crime como se tivesse conhecimento. Ora, não se pode dizer que o sujeito que atua em situação de

cegueira deliberada lança mão de mera previsibilidade do resultado: o fato de ter ele optado por ignorar dados penalmente relevantes demonstra que consegue antever a realização do ilícito naquela situação.

Portanto, a adoção da Teoria da Cegueira Deliberada com base nos requisitos estipulados pela doutrina, representa nitidamente ampliação da atuação punitiva estatal, uma vez que permite a equiparação dos requisitos que compõe dolo, ampliando sua análise.

A importância do princípio da proporcionalidade na aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada

O princípio da proporcionalidade, desenvolvido por Robert Alexy e consolidado pelo Tribunal Constitucional Alemão, estabelece que os atos estatais devem observar uma relação de meio e fim, pautada nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Fernandes, 2018).

No direito penal, configura pressuposto essencial ao impor equilíbrio entre os direitos individuais e o poder punitivo estatal, prevenindo tanto excessos quanto deficiências na tutela penal. Nesse sentido, vincula legislador e aplicador do direito, na medida em que “a lei só deve estabelecer penas estritamente e evidentemente necessárias” de acordo com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789). Exige-se, assim, um juízo de ponderação entre a gravidade da conduta e a sanção aplicável, tomando a culpabilidade como parâmetro de aferição (Prado, 2013).

No que se refere à aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada, a proporcionalidade impõe que sua utilização observe critérios rigorosos de ponderação, a fim de evitar tanto a responsabilidade objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, quanto à proteção deficiente, que fragilizaria a função preventiva da pena e a segurança jurídica (Valente, 2017).

APLICAÇÃO DA TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA AOS CRIMES DE LAVAGEM DE CAPITAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A lavagem de dinheiro consiste em um conjunto de atos destinados a dissimular a origem ilícita de bens, direitos ou valores, conferindo-lhes aparência de licitude e reinserindo-os no sistema econômico, composta por três fases autônomas: colocação, dissimulação e integração.

Nos termos do art. 1º da Lei 9.613 (Brasil, 1998), trata-se de crime doloso, que exige vontade e consciência voltadas à ocultação ou dissimulação dos elementos objetivos do tipo penal. É um delito acessório, pois depende da existência de infração penal antecedente, embora não se exija condenação prévia, identidade entre os autores ou julgamento conjunto, configurando-se, assim, acessoriedade limitada.

O dolo recai sobre a vontade de dissimular o produto ilícito, independentemente da participação na infração antecedente. Para sua configuração, o agente deve ter ciência da origem ilícita dos bens; contudo, em muitos casos, recorre à omissão deliberada para evitar

responsabilização. É nesse ponto que se aplica a Teoria da Cegueira Deliberada, ao analisar a potencial consciência do agente e sua conduta frente ao risco assumido.

A aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada nos Tribunais

A aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada no Brasil ocorreu pela primeira vez em 26 de junho de 2007, no julgamento do furto ao Banco Central em Fortaleza (CE). O crime, ocorrido entre 5 e 6 de agosto de 2005, consistiu na escavação de um túnel de 89 metros, por meio do qual foram subtraídos R\$ 164.755.150,00 em cédulas de cinquenta reais.

Foram imputados aos vinte e dois réus os crimes de furto qualificado, formação de quadrilha, ocultação de bens e valores, uso de documento falso, falsa identidade, posse ilegal de arma de fogo de uso restrito e lavagem de dinheiro.

Entre os vinte e dois réus denunciados, José Vieira e Francisco Vieira, sócios de uma empresa revendedora de veículos, a Brilhe Car Automóveis, foram denunciados pelo crime de lavagem de dinheiro com base na Teoria da Cegueira Deliberada.

A denúncia contra os dois sócios consistiu na venda de onze veículos, realizada por meio de um negócio jurídico entre terceiros (os criminosos) e a empresa, no valor de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais), deixando um saldo remanescente de R\$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais) para futuras compras. No total, foram

pagos o valor de R\$ 980.000,00 (novecentos e oitenta mil reais) exclusivamente em dinheiro, por meio de cédulas de cinquenta reais.

O Juiz da 11ª Vara Federal de Fortaleza (CE), condenou os sócios proprietários da empresa revendedora de veículos, à sanção de três anos de reclusão, em regime aberto, aplicando a Teoria da Cegueira Deliberada, uma vez que os vendedores assumiram o risco da transação, ignorando o fato do negócio jurídico ter sido realizado integralmente em espécie, envolvendo um valor elevado.

A decisão foi fundamentada em uma confluência de fatores, incluindo a quantidade de carros comercializados, o perfil dos clientes e forma do pagamento ter sido realizado exclusivamente em espécie, com notas de cinquenta reais, bem como o furto do Banco Central que ocorreu sob circunstâncias semelhantes, considerando o local e o momento, o alto valor subtraído em notas de cinquenta reais.

Posteriormente, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Brasil, 2008) reformou a decisão proferida em sede de apelação. A nova decisão reconheceu a possibilidade de aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada, desde que tenha devida adequação ao caso e que o tipo penal admita a punição a título de dolo eventual.

O Tribunal considerou a redação do art. 1º da Lei de Lavagem de Capitais incompatível com a aplicação do dolo eventual. Além disso, entendeu que utilizar as provas apresentadas no processo para justificar a condenação resultaria em uma responsabilização objetivamente, o que não é permitido em nosso sistema jurídico.

Dessa forma, o recurso de apelação interposto foi provido pela Turma aos sócios da empresa revendedora de carro, aplicando

o *in dubio pro reo*, nos termos do art. 386, VII do Código de Processo Penal (Brasil, 1940)², por entender que as provas acostadas são insuficientes para a aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada, tampouco para uma condenação.

É importante destacar que, após o furto ao Banco Central de Fortaleza (CE), a Teoria da Cegueira Deliberada voltou a ser analisada no julgamento da Ação Penal 470 (Lava Jato) pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2013), que tinha como objeto a apuração do crime de corrupção.

Apesar de não haver unanimidade, a maioria dos ministros entendeu pela aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada, com base nos requisitos estabelecidos pela doutrina, compreendendo-a como dolo eventual, de acordo com a Teoria do Assentimento.

Nesse sentido, pontuou o STF (2013):

O Direito Comparado favorece o reconhecimento do dolo eventual, merecendo ser citada a doutrina da cegueira deliberada construída pelo Direito anglo-saxão (*willful blindness doctrine*). Para configuração da cegueira deliberada em crimes de lavagem de dinheiro, as Cortes norte-americanas têm exigido, em regra, (i) a ciência do agente quanto à elevada probabilidade de que os bens, direitos ou valores envolvidos provenham de crime, (ii) o atuar de forma indiferente do agente a esse conhecimento, e (iii) a escolha deliberada do agente em permanecer ignorante a respeito de todos os fatos, quando possível a alternativa.

² Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

VII – não existir prova suficiente para a condenação.

Dessa forma, observa-se que a aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada não é um tema pacificado no sistema judiciário brasileiro, sendo feita uma análise de acordo com o caso concreto e a conduta do agente. Sua aplicação é permitida, quando atendidos os requisitos estabelecidos pela doutrina, dentre eles, a conduta do agente, uma escolha consciente em permanecer ou se colocar no estado de ignorância, assumindo o risco do resultado, praticando a infração penal.

CONCLUSÃO

É fundamental observar que o objetivo da Teoria da Cegueira Deliberada, que foi criada com o propósito de proteger os bens jurídicos e assegurar o cumprimento da norma. De acordo com o finalismo (Wezel, 1976), toda conduta tem uma finalidade, assim, aquele que 'fecha os olhos', intencionalmente, tem o objetivo de evitar qualquer responsabilização, pois tem suspeita de que, procurando conhecer os fatos alheios, algo está ocorrendo, e optando por permanecer ou se colocar em estado de ignorância, se eximirá da consequência penal.

No entanto, apesar de sua relevância, a aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada no ordenamento jurídico brasileiro deve estar em consonância aos ditames constitucionais, especialmente o princípio da proporcionalidade. Para isso, sua aplicabilidade deve estar de acordo com os requisitos estabelecidos previamente e ser analisado a cada caso concreto, evitando que haja uma

responsabilidade objetiva, a qual é vedada no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, o presente trabalho conclui que, embora não haja uniformidade pelos Tribunais quanto à sua aplicação, a Teoria da Cegueira Deliberada pode ser aplicada aos crimes de lavagem de dinheiro, conforme demonstram as jurisprudências. Sua adoção se deve à construção doutrinária da teoria, importada dos outros ordenamentos jurídicos, devendo ser interpretada de acordo com as peculiaridades do sistema jurídico brasileiro, direitos e garantias fundamentais. Além disso, sua aplicação deve observar a necessidade ao caso concreto, a fim de evitar a impunidade, bem como a configuração da responsabilidade objetiva, caso seja aplicada sem observar os requisitos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789.

Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 19 ago. 2025.

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

1988. Brasília: Presidência da República. 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 2.848 de 7 de dezembro de**

1940 - Código Penal. Brasília. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

[lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Justiça Federal. **Processo nº 2005.81.00.014586-0, Classe 3, 11ª Vara Federal**. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Sentença nº 0011 de 2007. Ação Penal Pública. Ministério Público Federal. Brasília: Justiça Federal, 2007. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resimprsentintegra.asp?Co dDoc=2177598>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJe. 22 abr. de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Criminal nº 5520. Processo nº 2005.81.00.014586-0**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.trf5.jus.br/archive/2008/10/200581000145860_20081022.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

CALLEGARI, André Luis; BECK, Francis Rafael. **A doutrina da cegueira deliberada e sua (in)aplicabilidade ao crime de lavagem de dinheiro**. Anuario de derecho Penal económico y de la empresa. p. 179-192, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIUM, 2018.

GEHR, Amanda. **Aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada no Direito Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MORO, Sergio Fernando. **Sobre o elemento subjetivo no crime de lavagem**: lavagem de dinheiro: comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas**. Viena. 19 de Dezembro de 1998.

Disponível em:

<http://www.uif.gov.cv/phocadownloadpap/Convecao%20%20Viena%20tráfico%20de%20estupefacientes%20e%20substancias%20psicotropicas%201988.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**. Parte Geral. Volume I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SUPREME COURT (U.S.). **Spurr vs. United States, 174 U.S. 728** (1899). Disponível em:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/174/728/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

VALENTE, Victor Augusto Estevam. **Aplicação da cegueira deliberada requer cuidados na prática forense**. Consultor Jurídico. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-09/victor-valente-aplicacao-cegueira-deliberada-requer-cuidados/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ZACARQUIM SIQUEIRA, J. R.; REZENDE, G. **A Teoria da Cegueira Deliberada e sua Aplicação no Direito Penal Brasileiro**. In: 5º SIMPÓSIO DE SUSTENTABILIDADE E CONTEMPORANEIDADE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, 2017, Cascavel. Anais. Cascavel/PR. Faculdade Assis Gurgacz, 2017. p. 1-17. Disponível

em: <https://www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/594c1400bf41e.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

WEZEL, Hans. **Direito penal alemão**: parte geral. 11. ed. 2. edição castelhana. Tradução do alemão pelos professores Juan Bustos Ramírez e Sergio Yáñez Pérez. Santiago: Jurídica, 1976.

O tratamento penal das queimadas na sociedade de risco: uma análise da lei 14.944/24 como instrumento de tutela do meio ambiente

The criminal treatment of wildfires in the risk society: an analysis of law 14.944/24 as an instrument for environmental protection

Thágor Aruanã Balin Dorsdt¹

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea, imersa em um período de transição e incerteza, é frequentemente descrita como uma "Sociedade de Risco", conceito popularizado por Ulrich Beck. Nesse cenário, os perigos não são meramente naturais, mas "fabricados", produtos colaterais da intervenção humana que desafiam as premissas do Direito Penal tradicional, calcado majoritariamente na causalidade clara e na punição de lesões concretas. A expansão do sistema punitivo, impulsionada pela pressão social por proteção ampliada, tem levado à emergência de "sistemas penais diferenciados", que buscam responder a riscos de "mega dimensão" e à "vitimização em massa", como a degradação ambiental.

Nesse contexto, a questão da responsabilidade criminal pelo uso irregular do fogo emerge como um paradigma dos desafios e

¹ Thágor Aruanã Balin Dorsdt. Fundação Escola Superior do Ministério Público. Grupo de pesquisa: **"Direito fundamental à segurança e direito de liberdade: a complexa harmonia em matéria penal"**; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pós-graduado em Direitos Difusos e Coletivos pela Fundação Escola Superior do Ministério Público, pós-graduando em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público, pós-graduando em Direito Agrário pela Fundação Escola Superior do Ministério Público, Assessor de Desembargador no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

tensões inerentes à modernidade tardia. As queimadas florestais, longe de consubstanciarem fenômenos exclusivamente naturais, configuram-se como riscos manufaturados, catalisados pelas mudanças climáticas e práticas predatórias, cujos impactos transcendem fronteiras e afetam indiscriminadamente a saúde, a economia e o equilíbrio ecossistêmico. Diante da crescente percepção da nocividade desses eventos, o Estado brasileiro tem buscado adaptar sua resposta normativa, culminando na promulgação da Lei nº 14.944/24.

Este estudo propõe-se a analisar a responsabilidade criminal pelo uso irregular do fogo sob a ótica da Lei nº 14.944/24, ilustrando a inserção da normativa no corpo jurídico pátrio e sua respectiva confluência aos imperativos da Sociedade de Risco. Para tanto, examinam-se as modificações introduzidas no art. 41 da Lei nº 9.605/98 e a criação do novo tipo penal inserido no art. 46 da própria Lei nº 14.944/24. A hipótese central é que a Lei nº 14.944/24 busca aprimorar a precisão normativa e equilibrar a efetividade preventiva com as garantias fundamentais no Direito Penal Ambiental brasileiro, embora enfrente desafios interpretativos sobre os limites da intervenção penal em uma sociedade de riscos sistêmicos. A metodologia adotada consiste em uma análise crítica da adequação das sanções, da interface com a Lei nº 6.938/81 e dos desafios interpretativos que a nova lei impõe, visando a aferir a capacidade do Direito Penal Ambiental brasileiro em tutelar o meio ambiente de forma eficaz e legítima diante dos riscos da contemporaneidade.

A SOCIEDADE DE RISCO E A EXPANSÃO DO DIREITO PENAL

A Sociedade de Risco, conforme Ulrich Beck (1995, p. 17), distingue-se da sociedade industrial classista por direcionar seu foco principal à minimização e canalização dos riscos e perigos advindos da modernização. Esses riscos não são meramente "naturais", mas "fabricados", produtos colaterais da intervenção humana nos mais diversos âmbitos sociais (RIPOLLÉS, 2005). Beck (2011) subdivide o conceito de risco em duas dimensões: a primeira, regida por princípios probabilísticos quantificáveis; a segunda, compreendendo incertezas de impossível quantificação, que escapam à mensuração objetiva. É nesta segunda dimensão que sua análise sobre a sociedade de risco se aprofunda, destacando que *“o efeito social das definições de risco não depende, portanto, de sua solidez científica”* (BECK, 2011, p. 38).

Diante desse cenário, o modelo tradicional de Direito Penal revela seus limites. Historicamente, a sistemática repressiva operou com base em premissas de causalidade claras e punição de danos concretos (DE GIORGI, 2009). Contudo, a natureza dos riscos na Sociedade de Risco – sua incerteza radical, a dificuldade de atribuição causal e a natureza difusa dos bens jurídicos afetados – expõe as deficiências dessa abordagem clássica. O Direito Penal, em sua forma tradicional, afigura-se incapaz de proibir ou prevenir o risco em si (DE GIORGI, 2009). A complexidade dos comportamentos criminalizados intensifica os desafios à precisão normativa, levando à predileção por modalidades de tutela formal, frequentemente fundamentadas na transgressão de obrigações regulamentares

(D'ÁVILA, 2013).

Observa-se, assim, um processo de expansão do Direito Penal, orientado a um modelo de seguridade cidadã (RIPOLLÉS, 2005). Essa expansão não é apenas quantitativa, mas qualitativa, decorrente do incremento de complexidade da matéria de incriminação (D'ÁVILA, 2013, p. 66-67). O sistema penal contemporâneo remodela-se, substituindo sua finalidade original de prevenir danos a bens jurídicos essenciais pela função de preservação da estabilidade social, expandindo seu âmbito de intervenção para novos setores (meio ambiente, tecnologia, ordem econômica) e para riscos de "mega dimensão". Reflete-se tal circunstância na multiplicação de crimes de perigo abstrato, que antecipam a intervenção punitiva diante das incertezas (MAYA, 2017).

A legitimidade da sanção de comportamentos perigosos vincula-se ao cumprimento de parâmetros valorativos, segundo os quais apenas condutas dotadas de periculosidade normativa suficiente, em abstrato, sejam criminalizadas, a efeitos de consagrar observância aos fundamentos do Estado de Direito (BIDASOLO, 2011). Marinucci et al (2002, p. 167) destacam a exigência de que a configuração contemporânea do sistema penal corrija tendências expansionistas descontroladas, promovendo proteção jurídica equilibrada tanto aos bens jurídicos individuais quanto aos coletivos. A crescente proteção penal dirigida aos interesses difusos – marca distintiva do Direito Penal contemporâneo – constitui reflexo direto da crescente percepção de relevância dispensada aos bens jurídicos

coletivos, de cujo avilte resultam violações a um número expressivo de pessoas, fenômeno destacado como "*victimización de masa*" (MARINUCCI et al, 2002, p. 161).

Debates doutrinários intensos permeiam essa expansão. Winfried Hassemer (2013) defende o retorno do Direito Penal a seu campo nuclear (proteção de bens individuais), propondo um "Direito de Intervenção" para fins preventivos. Em contrapartida, Jesús María Silva Sánchez (2002, p. 145) propõe uma acomodação ou expansão controlada da tutela penal, traduzida em seu modelo de "duas velocidades" (ou "três velocidades"), que distingue o Direito Penal Clássico (rígido, garantista) de um Direito Penal mais flexível.

O MEIO AMBIENTE COMO OBJETO DE TUTELA DO DIREITO PENAL NA SOCIEDADE DE RISCO

O meio ambiente emerge como bem jurídico emblemático dos desafios impostos pela modernidade tardia, cristalizando as tensões entre efetividade preventiva e preservação das garantias fundamentais. Dispor de um meio ambiente equilibrado consolidou-se como direito fundamental de terceira geração pela Constituição Federal de 1988, elevado à condição de bem de uso comum do povo (BRASIL, 1988; ANTUNES, 2025, p. 55). A proteção ambiental transcende a esfera de indivíduos ou grupos delimitados, abarcando a salvaguarda do próprio ser humano em sua dimensão ontológica (BONAVIDES, 2006, p. 563).

A atual exacerbação da percepção dos riscos ambientais,

bem como o exponencial agravamento de sua respectiva nocividade – mudanças climáticas, perda acelerada de biodiversidade, contaminação em larga escala – compartilham características essenciais típicas da Sociedade de Risco: são globais em seus efeitos, marcados por incerteza científica e difusos em suas manifestações. Enquanto produtos colaterais da intervenção humana, aludidos riscos escapam às tradicionais ferramentas de quantificação e controle (RIPOLLÉS, 2005), demandando a interconexão principiológica entre as ramificações do Direito e o corpo normativo ambiental, em cuja seara os brocardos de prevenção e precaução exsurtem como protagonistas.

O princípio da prevenção opera no campo da certeza científica, correlato a atividades cujos impactos ambientais já foram devidamente identificados (OLIVEIRA, 2017, p. 147). A materialização principiológica se dá por meio de instrumentos jurídicos que visam à antecipação de danos ambientais. A seu turno, o princípio da precaução emerge como resposta jurídica à complexidade e imprevisibilidade dos riscos ambientais contemporâneos, reservando-se às hipóteses nas quais limitado o conhecimento científico (REGHELIN, 2022, p. 77). Consagrado internacionalmente pelo Princípio 15 da Declaração do Rio de 1992 (ONU, 1992), o brocardo estabelece que a ausência de plena certeza científica não justifica o adiamento da adoção de medidas protetivas eficazes. A distinção fundamental entre os princípios diz respeito à precedência lógica e temporal da precaução sobre a prevenção: enquanto esta se direciona à neutralização de riscos já mapeados,

aquela busca salvaguardar o ambiente em face de ameaças ainda envoltas em incerteza científica (RODRIGUES, 2024).

A efetividade da tutela penal do meio ambiente exige a busca de um ponto de equilíbrio entre a proteção ambiental e os limites do Direito Penal (CALHAU, 2005, p. 157). O Direito Penal Ambiental deve preservar sua natureza de *ultima ratio*, intervindo apenas quando os demais ramos jurídicos se mostrarem insuficientes (CALHAU, 2005, p. 157). Críticas doutrinárias emergem quanto à chamada “administrativização” do Direito Penal Ambiental, traduzida na ingerência do Direito Penal em riscos genéricos, afastando-se da repressão de lesões individualizadas (PUIG, 1991, p. 203). Contudo, Díez Ripollés (2007, p. 143) entende que o princípio basilar da legalidade permanece resguardado, desde que válido o complemento das normas incriminadoras, mesmo que proveniente do Direito Administrativo.

A CRIMINALIZAÇÃO DO USO IRREGULAR DO FOGO NO CONTEXTO DO DIREITO PENAL DO RISCO

As queimadas florestais materializam de forma exemplar o conceito de “risco manufaturado” desenvolvido por Ulrich Beck. Não se trata de fenômenos exclusivamente naturais, mas consubstanciam produtos híbridos da modernidade reflexiva, na qual a distinção entre fenômenos naturais e artificiais torna-se nebulosa. O fogo, elemento ancestral de transformação ecológica, é reconfigurado pela ação antrópica como instrumento de destruição sistêmica, catalisado pelas mudanças climáticas globais e pelas práticas predatórias de manejo

da terra (BECK, 1995).

O risco advindo das queimadas florestais apresenta características distintivas. Sua propulsão é inicialmente invisível, manifestada em pontos de calor ou acumulação silenciosa de material combustível, mas sua materialização pode provocar efeitos naturalísticos catastróficos (MAYA et al, 2024). A recorrência de queimadas eleva em até quinze vezes as chances de desmatamento florestal permanente (BARLOW et al, 2012). O fenômeno da "emissão tardia" – pelo qual a biomassa danificada persiste liberando CO₂ – estabelece um mecanismo de nefasta retroalimentação (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2024). A relativa imprevisibilidade temporal e espacial das ignições, aliada à constatação estatística de sua ocorrência crescente (MAPBIOMAS FOGO, 2024), edifica um estado de permanente ansiedade coletiva. A dimensão temporal do risco das queimadas revela a complexidade dos desafios impostos à governança ambiental, com a defasagem entre as ações causadoras e suas consequências catastróficas culminando em crise de responsabilização (IPCC, 2022).

A promulgação da Lei nº 14.944/24 em meio à crise climática de 2024 representa um ponto de inflexão na política ambiental brasileira, dirigindo-se ao encontro do conceito de “subpolítica reflexiva” concebido por Beck (1995, p. 34). A arquitetura normativa da Lei nº 14.944/24, estruturada em torno da instituição da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (art. 1º), representa ruptura paradigmática ao estritamente proibitivo modelo anterior, esvaziado em diretrizes regulatórias e preventivas. Seus objetivos fundamentais

– reduzir a incidência e os danos dos incêndios florestais, promover a conservação da biodiversidade e mitigar as mudanças climáticas – traduzem o reconhecimento institucional da complexidade multidimensional do risco, alinhando-se à perspectiva de Beck acerca da necessidade de respostas sistêmicas.

A Lei nº 14.944/24 materializa a transição de um modelo meramente reativo e punitivo para uma abordagem preventiva e adaptativa, em consonância ao destaque de Beck (1995, p. 67) à necessidade de ação multidisciplinar em resposta às crises ecológicas. Em matéria criminal, a Lei nº 14.944/24 articula instrumentos interventivos mediante tipos penais específicos, promovendo tanto a modificação do art. 41 da Lei de Crimes Ambientais – que tipifica a conduta de provocar incêndio em mata ou floresta – quanto a inserção de figura delitiva inédita, voltada especificamente à hipótese de queimada realizada em desacordo com o Plano de Manejo Integrado do Fogo.

A inovação da Lei nº 14.944/24, em matéria penal ambiental, inaugura-se na ampliação do alcance de incidência do art. 41 da Lei nº 9.605/98, que passa a incluir "demais formas de vegetação", abrangendo biomas remanescentes. Referida ampliação representa o alinhamento da tutela penal às mazelas da modernidade tardia, justificando a complementação da proteção normativa à integralidade dos ecossistemas como bens jurídicos tutelados (MARINUCCI et al, 2002). Adicionalmente, a Lei introduz, no inciso I de seu artigo 2º, definição legal específica ao conceito de "incêndio florestal" como "qualquer fogo não controlado e não planejado que incida sobre

florestas e demais formas de vegetação, nativa ou plantada, em áreas rurais e que, independentemente da fonte de ignição, exija resposta". A providência legislativa sinaliza avanço em termos de acuidade normativa, propondo-se a suprimir eventuais ambiguidades interpretativas.

O comando repressivo insculpido no art. 46 da Lei nº 14.944/24 constitui inovação normativa de congênere relevância. Ao equiparar a responsabilidade criminal advinda do descumprimento de Planos de Manejo Integrado, acaso supervenientes incêndios florestais e prejuízos, àquela insculpida no art. 15 da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o diploma reforça a compreensão legislativa quanto à concepção do fogo enquanto ferramenta lícita de manejo ambiental, desde que observados parâmetros técnicos adequados.

Entretanto, o diploma legal também agrega características peculiares à indistinção punitiva quanto ao resultado naturalístico da conduta, posto que o regime sancionatório modulado pela Lei nº 14.944/24 centra sua gradação repressiva mais aos riscos advindos da ação do que a suas respectivas decorrências. Não há, *a priori*, exigência quanto à superveniência de prejuízos para a caracterização de incêndio florestal no art. 41. De tal circunstância, resulta que qualquer propulsão ígnea provocada em descontrole e alheia aos ditames de planejamento, ainda que sem prejuízos decorrentes, estaria equiparada às avassaladoras queimadas responsáveis por fulminarem milhões de hectares ecossistêmicos. Reverbera-se, no ponto, a crítica de D'ÁVILA (2013, p. 67) acerca do distanciamento

entre as bases clássicas estruturantes do Direito Penal e seu manejo como estratégia de contenção de riscos hodiernos.

Do exposto, resulta também infausta equiparação punitiva entre agentes responsáveis por incêndios de grandes dimensões e sujeitos propulsores de pequenos focos ígneos localizados. Nem a Lei nº 14.944/24, nem a modificação por esta operada no art. 41 da Lei de Crimes Ambientais, dão conta de distinguir ou modular efeitos materiais correlatos à extensão e aos prejuízos do incêndio provocado, seja mediante previsão de formas qualificadas do ilícito, seja pela aposição de cláusulas repressivas majorantes. O singelo intervalo de pena privativa de liberdade cominada ao mencionado tipo penal - reclusão, de dois a quatro anos - agrava a situação, rompendo com o pressuposto de legitimidade calcada no equilíbrio lecionado por Calhau (2005, p. 158).

Adiante, observa-se que o delito inserido no art. 46 da Lei nº 14.944/24 desvela o prestígio do legislador pela mitigação dos riscos advindos da atividade. O cerne delitivo diz respeito ao descumprimento das atividades previstas nos planos de manejo, condicionando a perfectibilização típica à superveniência cumulativa de incêndio e prejuízos. Enquanto crime omissivo impróprio, resta clara sua diferenciação ao delito de provocar incêndio: neste, a natureza da norma é estritamente proibitiva; naquele, trata-se de malferimento a disposição proibitiva ocasionada pelo desatendimento a norma mandamental (TAVARES, 2018, p. 309), cujo escopo é, exatamente, a prevenção de riscos.

A exigência de resultado naturalístico à subsunção típica

(incêndio florestal do qual resulte prejuízo ambiental, sociocultural ou econômico), aliada ao abrandamento do tratamento punitivo à conduta, constituem fatores que certificam a opção legislativa pela preponderância à tutela do risco. Resulta, pois, entendimento legislativo no sentido de que a superveniência de incêndio pelo descumprimento do plano de manejo, com mandatária ocorrência de prejuízo, apresenta menor potencial lesivo do que o incêndio absolutamente descontrolado, ainda que inexistente resultado danoso efetivo, a justificar tratamento penal menos severo.

Não obstante os louváveis avanços proporcionados, tampouco se pode reputar esteja a normativa isenta de potenciais lacunas interpretativas em sua aplicabilidade. De proêmio, insta consignar que o núcleo do tipo penal do art. 46 da Lei nº 14.944/24 não traz consigo um verbo de conduta, mas tão somente uma derivação regressiva ("descumprimento"). Tal circunstância representa flagrante malferimento à conceituação de Rogério Greco (2015, p. 53) acerca do elemento constitutivo do núcleo típico, consubstanciado em seu respectivo verbo. Calha observar, a inserção do tipo penal no âmbito do art. 46 da Lei nº 14.944/24 se dá de forma deveras ampla, fazendo remissão a dispositivos sancionatórios cíveis, administrativos e criminais insculpidos nos artigos 14 e 15 da Política Nacional do Meio Ambiente.

Aludida indeterminação típica, ao positivar novo tipo penal "aberto", abre inegável margem a questionamentos profundos acerca da segurança jurídica e da previsibilidade da norma. O sistema penal consagrado no âmbito da Constituição Federal tem por imperativa a

delimitação precisa da conduta proibida, evitando-se a subsunção arbitrária ou extensiva. Sob tal pressuposto, a flexibilização das regras de imputação, ainda que justificada pela urgência em tutelar bens jurídicos difusos de relevância transgeracional, não pode vir a comprometer o núcleo essencial do princípio da legalidade, sob pena de desvirtuar a própria função do Direito Penal como *ultima ratio* e instrumento de controle social legítimo.

A manutenção da equiparação punitiva entre condutas de potenciais lesivos distintos, decorrentes da ausência de modulação da pena em face da extensão e dos prejuízos efetivos do incêndio, conforme destacado em relação ao art. 41 da Lei de Crimes Ambientais, reforça a crítica à desproporcionalidade punitiva. Se, por um lado, a antecipação da tutela penal a crimes de perigo abstrato representa resposta à natureza difusa e incerta dos riscos ambientais, por outro, a ausência de mecanismos modulatórios que reflitam a real dimensão do dano, tais como causas majorantes ou qualificadoras, culmina em lacuna dogmática ínsita ao próprio princípio da individualização da pena, congregando hipóteses de superveniência tanto de excesso punitivo como de proteção deficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da responsabilidade criminal pelo uso irregular do fogo, sob a égide da Lei nº 14.944/24, reflete o complexo desafio de adaptação do Direito Penal aos imperativos da Sociedade de Risco. A modernidade tardia, caracterizada pela proliferação de riscos manufaturados e pela difusão de danos ambientais de grande escala,

impõe constante reconfiguração do sistema punitivo, que transita de um modelo centrado na proteção de bens jurídicos individuais para um sistema de gestão de riscos coletivos. Nesse cenário, a Lei nº 14.944/24 emerge como resposta normativa à necessidade de equilíbrio da proteção ambiental com a preservação das garantias fundamentais.

As modificações no art. 41 da Lei nº 9.605/98, com a ampliação do objeto de proteção e a definição legal de "incêndio florestal", bem como a introdução de tipo penal que incrimina a queimada em desacordo com o plano de manejo, representam avanços significativos. A legislação demonstra compreensão mais sofisticada do fogo enquanto instrumento agrossilvipastoril, distinguindo entre o uso legítimo e o irregular, perquirindo-se aprimorar a precisão normativa.

Contudo, a Lei nº 14.944/24 não está isenta de desafios interpretativos. A tensão entre a busca por efetividade preventiva e a observância dos princípios basilares do Direito Penal, como a legalidade e a taxatividade, permanece evidente. A indeterminação típica do "descumprimento", no art. 46 do novel diploma, e a potencial equiparação punitiva entre condutas de potenciais lesivos distintos, no art. 41 da Lei de Crimes Ambientais, sinalizam a complexidade de transpor a fluidez dos riscos da modernidade tardia para a rigidez axiomática da tipicidade penal.

A Lei nº 14.944/24 representa, efetivamente, um passo importante na evolução do Direito Penal Ambiental brasileiro, sobretudo no que tange à pretensão de conciliar a proteção efetiva de

bens jurídicos fundamentais com a preservação das garantias constitucionais. Os resultados obtidos com esta pesquisa indicam que, para consagrar plenamente sua legitimidade e eficácia, é imprescindível que os respectivos desafios interpretativos sejam manejados em estrita observância à clareza e à proporcionalidade dos tipos penais, evitando-se a constituição de um Direito Penal de exceção que, ao revés de promover efetiva tutela, venha a fragilizar os alicerces do Estado Democrático de Direito.

Ademais, não se pode olvidar a demanda por providências legislativas aptas a sanarem as lacunas identificadas, sobretudo concernentes à possível desproporcionalidade de tratamento sancionatório aplicável ao art. 41, da Lei de Crimes Ambientais, bem como à adequação da tipificação contida no art. 46 da Lei nº 14.944/24, de modo a alinhar os ditames axiológicos da normativa aos brocardos basilares da proporcionalidade, individualização da pena e legalidade, sobremodo indissociáveis do Direito Penal consagrado no âmbito do Estado Democrático de Direito.

A contínua reflexão sobre aludidos limites e demandas afigura-se, portanto, essencial a assegurar que a resposta normativa aos riscos ambientais experimentados no âmbito da modernidade tardia seja justa, eficaz e alinhada aos valores de uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 24. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

BARLOW, Jos et al. The critical importance of considering fire in REDD+ programs. *Biological Conservation*, v. 154, 2012. Disponível em: https://www.treeslab.org/uploads/4/6/5/4/465490/2012_the_critical_importance_of_considering_fire_in_redd_programs.pdf. Acesso em: 14 maio 2025.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1995. cap. 1, p. 11-71.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIDASOLO, Mirentxu Corcoy. Legitimidad de la protección de bienes jurídico-penales supraindividuales. *Revista do CENIPEC*, Barcelona, v. 30, 2011. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/i.do?p=IFME&u=googlescholar&id=GALE|A321899742&v=2.1&it=r&sid=IFME&asid=41309f10>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo e altera as Leis nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2024. <Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14944-31-julho-2024-796016-publicacaooriginal-172511-pl.html>>. Acesso em 04 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 08 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 06 maio 2025.

CALHAU, Lélío Braga. Efetividade da tutela penal do meio ambiente: a busca do "ponto de equilíbrio" em direito penal ambiental. R. Jur. UNIJUS, Uberaba-MG, v. 8, n. 8, maio 2005.

D'ÁVILA, Fábio Roberto. Liberdade e Segurança em Direito Penal. O problema da expansão da intervenção penal. Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB, v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redpenal/article/view/7142/5118>. Acesso em: 05 maio 2025.

DE GIORGI, Raffaele. The risk of risk society and limits of law. Sociologia del diritto, n. 2, p. 59-67, 2009.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La política criminal en la encrucijada. Buenos Aires: IBdef, 2007.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2015.

HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na

dogmática do Direito penal e na política criminal. Tradução de Pablo Rodrigo Alflen. Revista eletrônica de direito penal e política criminal – UFRGS, v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/redppc/article/view/44239/27787>. Acesso em: 20 jun. 2025.

IPCC. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Chapter 02. Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter02.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.

MAPBIOMAS FOGO. Monitor do Fogo. Novembro 2024. Brasil, 2024. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/11_Boletim_fogo_Novembro2024.pdf. Acesso em: 29 maio 2025.

MARINUCCI, Giorgio; DOLCINI, Emilio. Derecho penal ‘mínimo’ y nuevas formas de criminalidad. In: Revista de Derecho Penal y Criminología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Derecho, Madrid, n. 9, 2002.

MAYA, André Machado. O Processo Penal na Sociedade de Risco: a persecução penal entre os ideais de liberdade e segurança. Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição, Brasília, v. 3, n. 1, p. 97–117, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/2199/pdf>. Acesso em: 18 jun. 2025.

MAYA, André Machado; SILVA, Rodrigo Chamorro da. O Direito Penal da Sociedade de Risco no Brasil da Sociedade de Classes. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 6, n. 3, p. 6140-6158, 2024. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMwc2kxY-PAXUpJrk>
[GHSi9AfgQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.newscie](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMwc2kxY-PAXUpJrk)
[ncepubl.com%2Farace%2Farticle%2Fd](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMwc2kxY-PAXUpJrk)
[ownload%2F1296%2F1859&usg=AOvVaw3LHHSQ-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMwc2kxY-PAXUpJrk)
[U0qa5JKmMAaZzSc&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMwc2kxY-PAXUpJrk). Acesso em: 18 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Emissão de CO2 por queimadas na Amazônia cresce 60%. 2024. Disponível em: <https://oc.eco.br/emissao-de-co2-por-queimadas-na-amazonia-cresce-60/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. Direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>. Acesso em: 15 maio 2025.

PUIG, Santiago Mir. Bien jurídico y bien jurídico penal como limites del ius puniendi. Estudios Penales y Criminológicos, Santiago de Compostela, v. XIV, 1991.

REGHELIN, Elisangela Melo. A proteção do meio ambiente como direito difuso na sociedade contemporânea: considerações sobre o princípio da ofensividade penal em delitos de perigo abstrato. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília, v. 13, n. 9, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/issue/view/71/9>. Acesso em: 7 maio 2025.

RODRIGUES, Marcelo A. Direito ambiental. São Paulo: SRV Editora, 2024. E-book. (Coleção esquematizado). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553622047>. Acesso em: 03 jul. 2025.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Série As ciências criminais no século 21; v. 11. Tradução: Luiz Otavio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TAVARES, Juarez. Teoria dos crimes omissivos. São Paulo: Marcial Pons, 2018.

Repercussões da Utilização de Material Genético como Prova na Investigação Criminal

Repercussions of Using Genetic Material as Evidence in Criminal Investigations

Thaís Helena da Silveira¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo identificar as repercussões da utilização de material genético na investigação criminal e a relativização de direitos fundamentais, para tanto, utilizar-se-á como metodologia a revisão bibliográfica e jurisprudencial a fim de verificar as possíveis implicações aos direitos fundamentais e o posicionamento dos Tribunais brasileiros e estrangeiros sobre o tema. O método hipotético-dedutivo será utilizado no intuito de se analisar hipóteses como a viabilidade do armazenamento permanente de perfis genéticos e de material genético, os riscos do vazamento de dados genéticos e a privacidade genética, bem como a possibilidade de relativização da licitude da prova de DNA e de o indivíduo gerar provas contra si mesmo antes mesmo de cometer o ilícito penal.

¹ Thaís Helena da Silveira; Mestranda em Direito na FMP-RS. Especialista em Toxicologia Forense pela Universidade Feevale e em Direito Previdenciário pela UNOPAR. Graduada em Direito pela UCS e em Biomedicina pela Universidade Feevale. Advogada e servidora pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa "Patologias Corruptivas". Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8606774325999151>. Endereço eletrônico: thaiscanali@gmail.com.

DESENVOLVIMENTO

É notório que o Direito está em constante luta para adaptar-se às evoluções sociais e biotecnológicas. São inúmeros os temas controversos, desde a produção de alimentos transgênicos, a utilização de células-tronco em pesquisas, até o uso do perfil genético na identificação de suspeitos de crimes.

Inicialmente as pesquisas na área da genética humana visavam a descoberta de doenças ligadas a genes e mutações encontrados na população. Sua importância é inegável, uma vez que a identificação precoce de diversas doenças pode significar a diferença entre a vida e a morte do paciente. Posteriormente, os exames de DNA passaram a ser utilizados para a comprovação de paternidade e, há pouco mais de trinta anos, em investigações criminais, tanto para a identificação de vítimas quanto para a identificação de suspeitos (Coelho, 2013, p. 318-319).

No Brasil, a lei 12.654, que entrou em vigor no ano de 2012, é responsável por alterar as leis 12.037/2009 e 7.210/1984, incluindo como parte probatória da identificação criminal a coleta de material biológico de suspeitos de crimes (Brasil, 2012). Um ano depois, em 2013, o Decreto 7.950 instituiu o banco nacional de perfis genéticos, onde são armazenados os perfis genéticos coletados, e a Rede Integrada De Bancos De Perfis Genéticos (RIBPG), que possibilita o compartilhamento das informações entre a União, os Estados e o Distrito Federal (Brasil, 2013).

Dados publicados em 2024 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização sem fins lucrativos que visa contribuir com a segurança pública no Brasil, demonstram que no ano de 2023 ocorreram 38.595 homicídios dolosos no Brasil. São índices como estes que explicam o desespero da população em aceitar com facilidade que o direito constitucional de um indivíduo seja violado em prol da segurança pública.

Em uma persecução penal que solucione um crime tem-se as provas como parte principal do processo e, dentre elas, uma das mais robustas é o perfil genético do suspeito. O exame de perfil genético é feito por eletroforese em gel, um equipamento que utiliza carga elétrica para separar moléculas de acordo com o seu tamanho. A amostra preparada é inserida no gel e um campo elétrico é ligado ao aparelho, como a molécula de DNA tem carga negativa, ela irá se deslocar para o campo com carga positiva, porém os fragmentos com menor peso irão se deslocar mais rapidamente que os fragmentos maiores, com isso, haverá a separação dos mesmos, formando um padrão de bandas. Todas as bandas que se formam no resultado de um exame de perfil genético de uma pessoa são herdadas ou da sua mãe, ou de seu pai. É este padrão que determina a maternidade e paternidade de um indivíduo. Quanto mais próximo for o parentesco entre duas pessoas, mais semelhantes serão suas bandas. No caso de gêmeos idênticos (monozigóticos), o padrão é 100% igual um do outro. Já pessoas sem nenhum parentesco, compartilham menos de 25% de bandas semelhantes (Lincoln, 1998, p. 97).

Em uma investigação criminal é feita a comparação das bandas do suspeito com as bandas das amostras biológicas encontradas na cena do crime, enquanto nos casos de identificação de vítimas suas bandas são comparadas com as de seus descendentes ou ascendentes (Lincoln, 1998, p. 97).

Para a identificação do perfil genético, o Brasil utiliza o sistema *Combined DNA Index System* (CODIS), Sistema de Índice de DNA Combinado, padrão americano criado pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI), a polícia federal dos Estados Unidos da América, onde são analisados 13 locos de DNA capazes de individualizar uma pessoa (Garrido e Rodrigues, 2015, p. 99). Entretanto, estes 13 locos STR apesar de terem um padrão de bandas altamente variáveis, são regiões não codificantes, ou seja, são incapazes de fornecer características biológicas do indivíduo. Por outro lado, o material biológico, necessário para o exame do perfil genético, contém todas as informações do DNA, tanto das regiões não codificantes quanto das regiões codificantes.

Garrido e Rodrigues (2015, p. 100) descrevem que “um perfil construído com os genótipos mais frequentes de cada um dos 13 locais apresenta uma probabilidade de ocorrência de 1 sobre 160 bilhões”. Por essa razão, o exame de DNA apresenta acurácia de 99,99% de acerto, porém na investigação criminal de nada adiantaria ter em mãos uma prova tão fidedigna se a cadeia de custódia não for mantida de forma correta.

A cadeia de custódia garante a integridade e confiabilidade das evidências coletadas. É o que permite afirmar que a cena do

crime não estava contaminada, ou “manchada”, termo comumente utilizado. Toda e qualquer alteração do ambiente, manipulação e transporte das provas, deve ser documentada, a fim de assegurar que não houve troca de amostras, implantação de provas falsas ou até mesmo desperdício de evidências (Lopes Jr. e Rosa, 2015).

De acordo com o sítio eletrônico do FBI, em 2021 foi atingida a marca de 20 milhões de perfis genéticos cadastrados no banco de dados norte americano (United States of America, 2021). No Brasil, em 2023, após dez anos da criação do Banco Nacional de Perfis Genéticos, chegou-se à marca de 175 mil perfis armazenados (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

Apesar dos números, faz-se necessário debater que o que determina a eficiência de um banco de dados de perfil genético não é exatamente o número de perfis armazenados, mas sim a quantidade de amostras de DNA retiradas das cenas dos crimes de forma eficaz. Penalmente, de nada adiantaria ter toda a população brasileira cadastrada, se na cena do crime as amostras não forem coletadas da forma correta e a cadeia de custódia mantida (Wallace, 2006, p. 28).

A Lei 13.964/2019 que aperfeiçoou a legislação penal e processual penal, em seu Capítulo II estabelece o procedimento a ser seguido na cadeia de custódia. Entretanto chama a atenção que o artigo 158-C determina que a coleta dos vestígios deverá ser realizada “preferencialmente por perito oficial” (Brasil, 2019). Esta possibilidade de que outros agentes possam coletar vestígios já enfraquece a cadeia de custódia.

Há a necessidade de se ter uma equipe de profissionais extremamente capacitados para trabalharem tanto com a investigação em campo, quanto com as análises laboratoriais, principalmente a fim de assegurar a cadeia de custódia das provas e a correta interpretação dos resultados, evitando erros que põe em risco toda uma investigação criminal, além da assombrosa possibilidade de manter livre o autor de um crime (Machado, 2010, p. 28).

De um lado têm-se a possibilidade de dar celeridade ao processo penal, identificando logo no início da investigação o suspeito do crime, diminuindo o ônus ao Estado e os riscos de inocentes serem submetidos ao constrangimento de uma investigação criminal, capturando assassinos seriais e reincidentes. Do outro lado, temos que a busca obstinada pela verdade processual pode significar a quebra de garantias e princípios constitucionais do indivíduo.

O artigo 5º, inciso LVIII, prever que “o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei” (Brasil, 1988), entretanto, a lei 12.654/2012 sofreu alterações significativas a partir da lei 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, especialmente no que trata o art. 9ª-a, que passou a determinar a obrigatoriedade da coleta de material genético aos condenados por “crime doloso praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável” (Brasil, 2019). Esta obrigatoriedade gerou grandes discussões na esfera jurídica por se tratar de uma quebra de garantias constitucionais do indivíduo, tendo

em vista o princípio *nemo tenetur se detegere*, que determina que ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo.

Não por menos encontra-se pendente de julgamento o tema 905 do Supremo Tribunal Federal, que discute a “constitucionalidade da inclusão e manutenção de perfil genético de condenados por crimes violentos ou por crimes hediondos em banco de dados estatal” e que terá repercussão geral (Brasil, Tema 905). Enquanto isso, tramita em regime de prioridade o Projeto de Lei nº 1.496/2021, apensado ao Projeto de Lei 238/2019, este temerário porque não apenas amplia a coleta de DNA de condenados por crimes determinando que a coleta será feita em condenados à pena de reclusão em regime inicial fechado por ocasião do ingresso no estabelecimento prisional, como permite que seja guardado material genético suficiente para nova perícia (Câmara dos Deputados, 2021).

A ideia da quebra de garantias constitucionais não se dá apenas pela produção de provas contra si mesmo, mas também pela possível afronta à identidade genética, intrínseca ao direito à privacidade e intimidade.

Em “Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional” Lopes Jr. discorre sobre o peso do princípio da presunção de inocência. Para ele, no momento de dúvida do legislador, o *in dubio pro reo* tem valor infinitamente maior que o *in dubio pro societate*, sendo assim, o interesse da sociedade não pode prevalecer sobre o princípio da não-culpabilidade do indivíduo. O autor cita ainda Paulo Rangel e Gustavo Badaró, outros dois autores que compartilham de seu entendimento (Lopes Jr., 2011, p. 289-290).

Vay e Silva (2012) citam que relativizar as garantias fundamentais de um acusado é o mesmo que relativizar as garantias de toda a sociedade. Para eles, a obrigação de investigar é única e exclusiva do Estado e advertem para o fato de não poder “o Estado-juiz, por ser inerte e imparcial, obrigar que o acusado colabore para que o órgão acusador se desincumba de um ônus que é seu, facilitando, inclusive, a prolação de uma sentença a seu juízo desfavorável”.

Por outro lado, Moraes (2006, p. 27) assevera que os direitos e garantias fundamentais não são ilimitados e, desta forma, “não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos”.

A relativização da licitude da prova visa o bem comum. É a proteção de interesses difusos ante um direito individual. A investigação criminal busca fornecer fundamentos legais suficientes à acusação para a propositura da ação penal. De acordo com Machado et al. (2010, p. 27), a ação penal implica em “natural constrangimento ao *status libertatis* do indivíduo”, discorre ainda, conforme segue

A justa causa para a ação penal repousa na exigência de elemento de convicção que proporcione suporte fático e demonstre viabilidade da acusação (indícios de autoria e prova da materialidade), não bastante, para sustentar o constrangimento do processo, a singela descrição na denúncia/queixa de um fato revestido de tipicidade, despido de qualquer indício de prova.

Ademais, ao se abordar coleta compulsória de material biológico, torna-se indispensável ressaltar a relevância dos princípios *nemo tenetur se detegere* e do princípio da proporcionalidade, que considera que os direitos fundamentais não são absolutos e é através da razoabilidade que se tornaria possível a quebra de garantias fundamentais visando a proteção de um bem maior, cabendo ao Juiz analisar o contexto e sopesar a relevância de cada bem (Fernandes, 2012, p. 92-93).

É notório que o perfil genético nunca poderá ter valor probatório de caráter absoluto. Sua utilização apenas possibilita uma base sólida para a prova de autoria, além de nortear a investigação criminal como um todo, mas continuará sendo apenas mais um meio de prova dentro de todo um conjunto probatório presente no processo penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados divulgados no 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2024, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, demonstram que os números de roubos e estelionatos pularam de 426.799 em 2018 para 1.965.353 em 2023. Isso se dá devido à expansão do uso da internet, o que fez com que os estelionatos virtuais disparassem, além disso, este crime contra o patrimônio supostamente não expõe o criminoso ao risco físico (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

A Lei 13.709/2018, conhecida como LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, prevê a proteção de dados genéticos, considerando-os como dados sensíveis em seu artigo 5º (Brasil, 2018). Entretanto, há de se considerar que inúmeros outros dados são protegidos pela LGPD e, mesmo assim, são diariamente vazados e utilizados nos mais diversos tipos de golpes.

Enquanto o perfil genético é apenas um padrão de bandas polimórficas que não são codificantes de DNA e, desta forma, incapazes de revelarem características físicas, biológicas ou comportamentais do indivíduo, o material biológico, por sua vez, contém todas as informações do DNA, tanto das regiões não codificantes como das regiões codificantes.

Assim, pelo fato de uma ínfima amostra biológica ser capaz de fornecer inúmeras informações íntimas de uma pessoa, deve-se ter extrema cautela quanto ao uso indevido destes dados e as repercussões na privacidade genética do indivíduo. Em um mundo onde existe um grande comércio de informações de usuários, ainda se desconhece as consequências, e o valor, de se ter em mãos informações tão particulares, capazes de indicar características físicas e possíveis doenças que determinada pessoa irá desenvolver ao longo da vida.

Além disso, o problema de relativizar a prova genética é que ela não é vista apenas como um meio de prova, mas sim como uma evidência que na grande maioria dos casos define a decisão do julgador ou dos jurados, e por mais que se comprove em um julgamento que possa ter ocorrido uma quebra na cadeia de custódia

desta prova e que, por isso, ela deveria ser nula, dificilmente ela não será levada em consideração pelo julgador.

Conclui-se que o armazenamento de material biológico é temerário e que sem a garantia de uma cadeia de custódia intacta e perfeita, a coleta de material biológico de forma compulsória pode vir a ser uma grave ameaça à privacidade genética.

Enquanto os estudos na área da genética perduraram por mais de cem anos até se chegar ao conhecimento que se tem hoje, capaz de identificar um indivíduo com uma amostra ínfima de material biológico, o direito enfrenta grandes obstáculos ao tentar normatizar o bom uso destes dados e garantir tanto a segurança pública quanto a preservação de garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2024*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, ano 18, 2024. ISSN 1983-7364, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto 7.950, de 12 de março de 2013*. Institui o Banco Nacional de Perfis Genéticos e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos. Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7950.htm>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.654, de 28 de maio de 2012*. Altera as Leis nºs 12.037, de 1º de outubro de 2009, e 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para prever a coleta de perfil genético como forma de identificação criminal, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12654.htm>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, 24 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 905 - constitucionalidade da inclusão e manutenção de perfil genético de condenados por crimes violentos ou por crimes hediondos em banco de dados estatal*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília. Disponível em: <[CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 1.496/2021*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2384674>>. Acesso em: 24 jun. 2025.](https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4991018&numeroProcesso=973837&classeProcesso=RE&numeroTema=905#:~:text=Tema%20905%20%2D%20Constitucionalidade%20da%20inclus%C3%A3o,H%C3%A1%20Repercuss%C3%A3o%3F&text=Descri%C3%A7%C3%A3o%3A,n%C3%A3o%20autoincrimina%C3%A7%C3%A3o%20e%20do%20art.>. Acesso em: 04 mai. 2025.</p></div><div data-bbox=)

COELHO, Renata de A.; SALVIATO, José R.; MIELE, Tânia M. V. et al.. *Uma perspectiva bioética sobre a criação de banco de dados de perfis genéticos para investigações criminais no Brasil*. Brazilian Journal of Forensic Sciences, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 317-325, dez.

2013. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/276594628_Uma_Perspectiva_Bioetica_sobre_a_Criacao_de_Banco_de_Dados_de_Perfis_Geneticos_para_Investigacoes_Criminais_no_Brasil>. Acesso em: 11 mai. 2025.

FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo penal constitucional*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GARRIDO, Rodrigo Grazinoli; RODRIGUES, Eduardo Leal. *O banco de perfis genéticos brasileiro três anos após a Lei nº 12.654*. Revista de Bioética y Derecho, Barcelona, v. 35, p. 94-107, 2015. Disponível em: <https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872015000300009>. Acesso em: 10 mai. 2025.

LINCOLN, Patrick J.; THOMSON, Jim. *Forensic DNA profiling protocols*. Totowa, New Jersey: Humana Press, 1998.

LOPES JR.. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOPES JR., Aury; ROSA, Alexandre Moraes da. *A importância da cadeia de custódia para preservar a prova penal*. Revista Consultor Jurídico, 16 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-16/limite-penal-importancia-cadeia-custodia-prova-penal>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

MACHADO, Angela C Cangiano et al. *Prática penal*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Banco Nacional de Perfis Genéticos completa 10 anos e ultrapassa 175 mil armazenamentos. Governo Federal, Brasília, 30 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/banco-nacional-de-perfis-geneticos-completa-10-anos-e-ultrapassa-175-mil-armazenamentos#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2030%2F03%2F2023,mais%20de%20175.500%20perfis%20armazenados.>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

UNITED STATES OF AMERICA. *Federal Bureau of Investigation (FBI)*. The FBI's Combined DNA Index System (CODIS) Hits Major Milestone. 2021. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/news/press-releases/the-fbis-combined-dna-index-system-codis-hits-major-milestone>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

VAY, Giancarlo Silkunas; SILVA, Pedro José Rocha e. *A identificação criminal mediante coleta de material biológico que implique intervenção corporal e o princípio do nemo tenetur se detegere*. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, n. 239, out. 2012.

WALLACE, Hellen. *The UK national DNA database - Balancing crime detection, human rights and privacy*. European Molecular Biology Organization – EMBO Reports, Heidelberg, v. 7, p. 26-30, jul. 2006. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1490298/>>. Acesso em: 24 mai. 2025. p. 28.

A proteção de bens jurídicos como fundamento de legitimidade do direito penal

The protection of legal interest as a basis for the legitimacy of criminal law

Vitória Larissa Zang¹
Tamara da Silveira Batista²

INTRODUÇÃO

A teoria do bem jurídico constitui um dos fundamentos centrais da dogmática penal moderna, sendo tradicionalmente utilizada como critério de legitimação da intervenção punitiva do Estado. Sua função é estabelecer limites materiais à criação de tipos penais, assegurando que apenas comportamentos que atentem contra valores relevantes para a convivência social possam ser objeto de repressão penal. Nesse contexto, o conceito de bem jurídico surge como instrumento de racionalização do Direito Penal, especialmente a partir da doutrina liberal do século XIX, com destaque para a obra de Franz von Liszt.

Ocorre que, com o avanço da contemporaneidade e o surgimento da chamada sociedade de riscos, delineada por Ulrich Beck, o conceito de bem jurídico passa por uma significativa

¹ Mestranda em Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Integrante do grupo de pesquisa *O direito fundamental à segurança e sua materialização no âmbito da tutela penal da ordem econômica*. Advogada. E-mail de contato: vitoriazang@gmail.com.

² Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação do Ministério Público, integrante do grupo de pesquisa "René Girard e o Direito: rivalidade mimética, ódio e violência", sob a Coordenação do Prof. Dr. Bruno Heringer Junior. Endereço eletrônico: tamaradasilveirabatista@hotmail.com

transformação. Diante de ameaças difusas e muitas vezes incertas, como as ambientais, tecnológicas e sanitárias, cresce a tendência de se ampliar o alcance do Direito Penal para abarcar situações de risco presumido, ainda que desprovidas de lesão concreta. Dessa forma, o bem jurídico deixa de ser compreendido apenas como valor individual e tangível, passando a incluir interesses coletivos e abstratos cuja proteção justifica a antecipação da intervenção penal.

A importância do tema aqui tratado revela-se, portanto, na necessidade de problematizar essa flexibilização do conceito de bem jurídico, analisando suas origens históricas, transformações conceituais e implicações político-criminais.

Com base em uma abordagem crítica, pretende-se demonstrar que a expansão do Direito Penal sob fundamentos preventivos pode comprometer os princípios da legalidade, da culpabilidade e da intervenção mínima, enfraquecendo o modelo garantista e democrático do Estado de Direito.

A presente investigação será dividida em quatro partes:

Na primeira parte, será apresentada a origem e evolução do conceito de bem jurídico, contextualizando sua função histórica na limitação do poder punitivo e os principais autores que contribuíram para sua construção teórica.

Na segunda parte, será tratado a respeito do bem jurídico no sistema penal atual, especialmente no que toca à sua dupla dimensão: legitimadora da criminalização e limitadora do jus puniendi, com destaque para sua relação com o princípio da proporcionalidade.

Na terceira parte, se abordará, de forma crítica, a reconfiguração do conceito de bem jurídico na sociedade de riscos, com base na emergência de tipos penais de perigo abstrato, na aplicação do princípio da precaução e no uso simbólico da legislação penal.

Por fim, na quarta parte, serão apresentadas as conclusões, reafirmando a necessidade de resgatar o bem jurídico como critério material de criminalização e de reforçar os fundamentos garantistas frente à tentação de um Direito Penal desmedido e instrumentalizado.

A pesquisa adota uma abordagem bibliográfica e dogmática, fundamentada nas obras de autores como Claus Roxin, Silva Sánchez, Günther Jakobs, Zaffaroni e outros que discutem criticamente os rumos do Direito Penal contemporâneo. Dessa forma, busca-se contribuir para o fortalecimento de um Direito Penal comprometido com a legalidade, a racionalidade e a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO DO CONCEITO DE BEM JURÍDICO

A teoria dos bens jurídicos tem origem na doutrina penal liberal do século XIX, particularmente na obra de Franz von Liszt, que defendia um Direito Penal orientado à proteção de bens essenciais à convivência social. Com o passar do tempo, esse conceito foi ganhando novas funções e contornos, ora como limite à ação punitiva estatal, ora como justificativa para sua ampliação.

No contexto do Estado de Direito e da consolidação dos direitos fundamentais, o bem jurídico passou a ser compreendido não apenas como interesse coletivo abstrato, mas como expressão concreta da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Claus Roxin propõe uma concepção de bem jurídico que ultrapassa a dimensão puramente dogmática, assumindo relevância como princípio político-criminal estruturante. Para o autor, o Direito Penal deve limitar-se à proteção de bens jurídicos indispensáveis à convivência livre e pacífica, sempre sob a égide das garantias constitucionais, evitando-se o uso abusivo do poder punitivo.

Contudo, a contemporaneidade tem imposto desafios a esse paradigma. A ascensão de uma sociedade de riscos, marcada por ameaças ambientais, sanitárias, tecnológicas e cibernéticas, tem motivado o legislador a expandir a atuação penal com base em riscos presumidos. Como destaca Sánchez (2006), vive-se uma transição do modelo reativo para um modelo preventivo de Direito Penal, em que a punição antecipa-se à concretização do dano, com fundamento em prognósticos de perigo.

Bottini (2006) ressalta, no âmbito do Direito Penal ambiental, que a tutela não se destina à proteção autônoma dos elementos naturais, mas sim à sua preservação como condição de vida e saúde humanas. Nesse panorama, o princípio da precaução – surgido na Alemanha nas décadas de 1960 e 1970 – passou a orientar políticas públicas e normas penais, autorizando a intervenção estatal mesmo diante de incertezas científicas.

Autores como Klaus Günther, entretanto, advertem para os riscos da hipertrofia do Direito Penal com base em tais fundamentos. A antecipação da tutela penal, sem lesão concreta, compromete os pilares do garantismo penal, enfraquecendo as barreiras constitucionais que delimitam o jus puniendi. A busca por segurança não pode se sobrepor à liberdade e às garantias individuais.

Do mesmo modo, Jessé e Hassemer (1994) defendem que o Direito Penal deve atuar como ultima ratio, ou seja, apenas quando os demais ramos do Direito se mostrarem ineficazes. Esse limite decorre do princípio da intervenção mínima, consagrado na Constituição, e do princípio da proporcionalidade, que impõe ao legislador a obrigação de restringir a criminalização a situações estritamente necessárias.

A ausência de fundamentação material na proteção de bens jurídicos pode conduzir à criação de tipos penais desnecessários, que apenas ampliam o encarceramento e acentuam a seletividade penal, sem contribuir efetivamente para a proteção da sociedade.

FUNÇÃO DO BEM JURÍDICO NO SISTEMA PENAL

O Direito Penal, enquanto última instância de controle social, deve ser acionado apenas quando todos os demais mecanismos – civis, administrativos e sociais – se mostrarem insuficientes. Tal entendimento reforça o papel do princípio da subsidiariedade como pilar de um Direito Penal comprometido com a legalidade e com a contenção do arbítrio estatal.

Nessa perspectiva, a pena representa a mais grave forma de intervenção do Estado na esfera de liberdades individuais, exigindo, portanto, critérios rígidos de necessidade, adequação e proporcionalidade. Roxin observa que a imposição de penas deve se restringir àquelas hipóteses em que a proteção de bens jurídicos fundamentais não possa ser garantida por outros meios, sob pena de banalização do sistema penal.

Os critérios acima mencionados, fazem parte do que se chama de teste de proporcionalidade, metodologia utilizada para verificar se uma limitação a um Direito Fundamental está justificada. O teste consiste, em seu modelo standard, em uma série de subtestes que devem ser aplicados de maneira sequencial para que, ao final, se verifique se está justificada a medida estatal limitadora.

A teoria dos bens jurídicos exerce, assim, uma dupla função: legitimadora da criminalização de condutas que ofendam valores socialmente relevantes, e limitadora da atuação punitiva estatal. Esse duplo papel se evidencia, sobretudo, nas críticas à chamada "criminalização simbólica", que responde a pressões midiáticas ou apelos morais, e não a fundamentos jurídico-constitucionais.

Conforme alerta Schünemann (2018), a legislação penal tem se mostrado vulnerável a impulsos populistas, criando normas penais mais para transmitir uma mensagem de controle e segurança à população do que para oferecer respostas eficazes a comportamentos lesivos. Trata-se de um uso simbólico do Direito Penal, que desvirtua sua função originária de proteção de bens jurídicos reais.

Zaffaroni (2003) ressalta que esse uso simbólico pode transformar o Direito Penal em um instrumento de exclusão social, especialmente contra populações marginalizadas, o que compromete seriamente o ideal de justiça. Já Maya (2017) afirma que o Direito Penal contemporâneo tem assumido uma função de gerenciamento de riscos, passando a operar de forma antecipada, com a criação de tipos penais de perigo abstrato que autorizam a repressão antes da ocorrência de qualquer dano.

Essa tendência revela um deslocamento da função protetiva para uma função comunicativa e simbólica do Direito Penal, em que a repressão serve mais para demonstrar a atuação estatal do que para garantir a segurança jurídica. Ao priorizar a eficácia simbólica em detrimento da racionalidade penal, abre-se espaço para a erosão das garantias fundamentais.

Portanto, reafirmar o princípio da ultima ratio é reafirmar os contornos constitucionais do poder punitivo e a necessidade de que a tutela penal esteja sempre ancorada na efetiva proteção de bens jurídicos relevantes, observando-se os princípios da proporcionalidade, necessidade e adequação.

TEORIA DO BEM JURÍDICO NA SOCIEDADE DE RISCOS

Conforme descrito na seção anterior, a teoria do bem jurídico tem sido, um dos pilares fundamentais da dogmática penal. Trata-se, essencialmente, de um critério orientador e limitador da atuação punitiva do Estado, impondo a exigência de que a intervenção penal

apenas se justifique quando estiver em causa a proteção de valores essenciais à convivência em sociedade.

Ocorre que, com o advento da chamada sociedade de riscos, tal concepção clássica começa a ser flexibilizada. Desenvolvido por Ulrich Beck, o conceito de sociedade de riscos descreve uma realidade social marcada por perigos globais, difusos e muitas vezes invisíveis, como os que decorrem da degradação ambiental, das novas tecnologias, do sistema financeiro ou da cibercriminalidade.

Dessa forma, observa-se uma tendência crescente para a antecipação da tutela penal, por meio da criminalização de condutas de perigo abstrato. Isto é, muitas incriminações passam a prescindir da efetiva lesão de um bem jurídico, bastando a criação de um risco (ainda que indeterminado) para que se considere legítima a intervenção penal. Portanto, assiste-se a uma viragem para um Direito Penal de carácter preventivo, o qual se afasta, em certa medida, do modelo clássico de reação a danos consumados.

Nessa senda, ganha força uma tendência expansiva do Direito Penal, marcada pela antecipação da tutela penal e pela criação de tipos legais que visam prevenir riscos potenciais, mesmo que não se verifique qualquer dano efetivo, e ainda, recrudescimento penal a condutas utilizando como único motivo, o direito penal promocional. O resultado é a flexibilização do conceito de bem jurídico, que passa a abranger valores coletivos, difusos e, por vezes, vagamente definidos, como a ordem pública, a confiança no sistema financeiro ou a integridade do meio ambiente em sentido lato.

No entanto, necessário problematizar essa flexibilização. Em primeiro lugar, ao admitir a criminalização de condutas meramente perigosas, com base em bens jurídicos abstratos, corre-se o risco de diluir a função garantista do Direito Penal, visto que a vinculação da pena à proteção de bens jurídicos concretos é justamente o que impede que o poder punitivo se converta num instrumento arbitrário ou simbólico. Portanto, quanto mais vaga ou ampla for a definição do bem jurídico, maior será a margem para abusos legislativos e judiciais.

Além disso, a proteção de bens jurídicos difusos muitas vezes escapa à possibilidade de verificação empírica do dano ou da sua imputação a um agente concreto, fragilizando o princípio da culpabilidade e o da responsabilidade individual, pilares fundamentais de um sistema penal democrático. O sujeito pode ser punido não por aquilo que efetivamente fez, mas pelo risco que sua conduta representaria num contexto abstrato, o que se aproxima perigosamente de uma lógica de culpabilidade por suspeita ou por perigosidade presumida.

Ainda que a realidade contemporânea exija instrumentos jurídicos eficazes para lidar com riscos complexos, como os ambientais, os tecnológicos ou os cibernéticos, tal exigência não pode justificar a exclusão dos princípios estruturantes do Direito Penal, devendo a proteção de bens jurídicos continuar a servir como limite e não como mera justificação formal para a expansão punitiva.

Portanto, a flexibilização da teoria do bem jurídico na sociedade de riscos, deve ser alvo de uma crítica rigorosa e

constante, uma vez que a expansão da tutela penal a bens abstratos e a antecipação extrema da proteção jurídica fragilizam os fundamentos liberais do Direito Penal, colocando em cheque os princípios da legalidade, da intervenção mínima e da culpabilidade.

Dessa forma, é imperativo que a teoria do bem jurídico recupere a sua função originária de contenção do poder punitivo, sendo aplicada com rigor e critério, mesmo perante os desafios colocados pelos riscos da sociedade moderna.

CONCLUSÃO

A teoria dos bens jurídicos permanece como fundamento essencial para a legitimação do Direito Penal em um Estado Democrático de Direito. Sua função não se esgota na justificação da criminalização, mas se estende à limitação do poder punitivo, operando como verdadeiro filtro contra abusos legislativos e tendências autoritárias.

Contudo, os desafios contemporâneos, como a sociedade de risco e a crescente demanda por segurança, têm impulsionado uma expansão do Direito Penal para além de seus contornos tradicionais. A proliferação de tipos penais de perigo abstrato, a aplicação do princípio da precaução e o uso simbólico das sanções penais indicam uma tendência preocupante de antecipação do controle penal sem lesão concreta a bens jurídicos.

Esse movimento compromete os pilares do garantismo penal, relativiza o princípio da legalidade e fragiliza as garantias processuais,

ameaçando transformar o Direito Penal em ferramenta de governo do medo. Para resistir a essa deriva, é imprescindível resgatar o papel do bem jurídico como critério material de criminalização e reafirmar os princípios da intervenção mínima, subsidiariedade e proporcionalidade.

A modernização do Direito Penal deve ocorrer sob as bases do Estado de Direito, assegurando a proteção de bens jurídicos reais e relevantes, sem abrir mão da racionalidade, da contenção e da proteção dos direitos fundamentais. O desafio contemporâneo é compatibilizar a eficácia do sistema penal com o respeito incondicional às garantias individuais, mantendo a integridade e a legitimidade do Direito Penal.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Peter-Alexis. El derecho penal en la intervención de la política populista. In: La insostenible situación del derecho penal. Coord. Carlos Maria Romeo Casabona. Granada: Editorial Comares, 2000, p. 471-487.

BATISTA, Nilo. Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Revann, 2007.

BAUMANN, Zigmunt. O mal-estar da pós-modernidade. São Paulo: Zahar, 1999.

BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos Delitos e das Penas*. Tradução de Torrieri Guimarães. 2. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Hacia una nueva modernidade. Paidós: Barcelona, 1998;

BIANCHINI, Alice, MOLINA, Antonio García-Pablos de, GOMES, Luiz Flávio. Direito Penal. Introdução e Princípios Fundamentais. Coleção Ciências Criminais. Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BIANCHINI, Alice. Pressupostos materiais mínimos da tutela penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BIRNBAUM, Franz, Sobre la necesidad de una lesión de derecho para el concepto de delito. Trad.: GUZMÁN DALBORA, José; Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de F, 2010.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. Reflexões. Política e Direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Princípio da precaução, direito penal e sociedade de risco. RBCCrim 61/46, São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2006.

BRANDÃO, Cláudio. Introdução ao Direito Penal. Análise do sistema penal à luz do Princípio da legalidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BUERGO, Blanca Mendoza. El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo. Madrid: Civitas, 2001.

CALLEGARI, André Luis, MOTTA, Cristina Reindolff da. Estado e Política Criminal: A Expansão do Direito Penal como Forma Simbólica de Controle Social. In: Política Criminal Estado e Democracia. Porto Alegre: Lumen Juris, 2007.

CALLEGARI, André Luís, WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Sistema Penal e Política Criminal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CALLEGARI, André Luís. Teoria Geral do Delito e da Imputação Objetiva. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CALLEGARI, André Luís; ANDRADE, Roberta Lofrano. *Sociedade do Risco e Direito Penal*. Revista da Defensoria Pública RS, 26ª Edição, 2020 p. 115-130.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Direito na sociedade complexa. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

COELHO, Walter. Teoria Geral do Crime. Volume 1. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor e Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 1998.

D'ÁVILA, Fábio Roberto. Liberdade e segurança em Direito Penal. O problema da expansão da intervenção penal. In: POZZEBON, Fabrício Dreyer de Ávila; ÁVILA, Gustavo Noronha de. *Crime e interdisciplinariedade*. Porto Alegre: ediPUCRS, 2012.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. n.º 07, p. 01-37, jan/2005.

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal.. Trad. Perfecto Andrés Ballester et al. Madrid: Trotta, 1997.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991;

GÜNTHER, Klaus. Uma concepção normativa de coerência para uma teoria discursiva da argumentação jurídica. Trad. Leonel Cesarino Pessoa. Cadernos de Filosofia Alemã, São Paulo, n. 6, 2000.

GRECO, Luís Filipe Maksoud. Introdução à dogmática funcionalista do delito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 120–163, out./dez. 2000

HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. V. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, nº 8, p. 12-25.

JAKOBS, Günter. Fundamentos del Derecho Penal. Buenos Aires: Ad Hoc, 1996.

JAKOBS, Günther. A imputação objetiva no direito penal. Trad. André Luís Callegari. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. Direito Penal do Inimigo: noções e críticas. Org. e Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 6 ed., 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

LEAL, Rogerio Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos. In LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LISZT, Franz Von. Tratado de Direito Penal Alemão. Tradução de José Higino Duarte Pereira. Tomo I. Campinas: Russell, 2003.

LUHMANN, Niklas. *Sociología del Riesgo*. México: Universidade Iberoamericana, 2006.

MAYA, André Machado. O processo penal na sociedade de risco: a perseguição penal entre os ideais de liberdade e segurança. *Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 97-117, jan./jun. 2017.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno*. Iustel: Madrid, 2007.

PRADO, Luiz Régis. Curso de Direito Penal Brasileiro. Volume 1 – Parte Geral. Arts. 1º a 120. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ROXIN, Claus. El Concepto de Bien Jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen – acerca de la ratio del privilegio del desistimiento em Derecho Penal. Ediciones Cueva Carrión, 2016.

ROXIN, Claus. O conceito de bem jurídico crítico ao legislador em xeque. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 101, n. 922, p. 291-322, 2012.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo. Barcelona: José Maria Bosch Editor, 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang. A proibição de excesso como cláusula geral de tutela dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Curitiba: IBEJ, v. 3, n. 9, p. 117-140, set./dez. 2009.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la Política Criminal en las sociedades postindustriales*. 2ª. Ed. Montevideo-Buenos Aires: B de f, 2006

SCHÜNEMANN, Bernd. Dez teses sobre a relação dogmática penal com a política criminal com a prática do sistema penal. In: *Direito penal racionalidade e dogmática: sobre os limites invioláveis do direito penal e o papel da ciência jurídica*. Coordenação e tradução: Adriano Teixeira. São Paulo: Marcial Pons, 2018.

SCHÜNEMANN, Bernd. La misión o tarea de la dogmática jurídica (penal) como cuartopoder. In: *El Derecho Penal em El Estado Democrático de Derecho y el irrenunciable nivel de racionalidad de su dogmática*. Traducción; CAÑADILLAS, Raquel Roso [et. al]. Colección Ciencias Penales. Madrid: Reus Editorial, 2019–p. 76

STRECK, Lênio Luis. Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito À luz da crítica hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STUCKENBERG, Carl-Friedrich. "Grundrechtsdogmatik statt Rechtsgutslehre. Bemerkungen zum Verhältnis von Strafe und Staat." *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* 158 (2011): 653–661.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. I. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, BATISTA, Nilo, ALAGIA, Alejandro e SLOKAR, Alejandro. Direito Penal Brasileir

GT4

**DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E
NOVOS DIREITOS**

Política Nacional de Pessoas Desaparecidas e o Direito à Memória e à Verdade no Estado Democrático

National Policy on Missing Persons and the Right to Memory and Truth in a Democratic State

Ana Lara Cândido Becker de Carvalho¹
Rogério Gesta Leal²

INTRODUÇÃO

O desaparecimento de pessoas constitui uma das mais graves violações de direitos humanos no Brasil contemporâneo, atingindo não apenas a esfera individual da vítima, mas também produzindo impactos coletivos que desafiam a consolidação do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a Lei nº 13.812/2019 instituiu a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, estabelecendo diretrizes para a prevenção, investigação e localização, além de mecanismos de articulação entre órgãos

¹ Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Integrante do Grupo de Pesquisa Integrado em Controle Social da Administração Pública (PPGD/Unisc) e do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade (CNPq), da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/Unisc). E-mail: larabeckercarvalho@gmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Coordenador do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade (CNPq), da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/Unisc). E-mail: gestaleal@gmail.com.

públicos e sociedade civil. Paralelamente, o debate sobre o direito à memória e à verdade, consolidado no ordenamento jurídico brasileiro a partir da transição democrática e da responsabilização por graves violações ocorridas no período ditatorial, expande-se para abarcar novas agendas, como a luta das famílias de desaparecidos civis, que reivindicam tanto respostas estatais quanto reconhecimento social. A convergência entre esses dois eixos – a política pública de desaparecidos e a afirmação do direito à memória e à verdade – revela-se essencial para compreender os desafios da democracia brasileira no século XXI.

O objetivo geral deste estudo é analisar como a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, instituída pela Lei nº 13.812/2019, pode ser compreendida como um instrumento de efetivação do direito à memória e à verdade no âmbito democrático.

Como objetivos específicos, propõem-se: examinar os fundamentos normativos, institucionais e políticos da Lei nº 13.812/2019, situando-os no contexto das políticas públicas de segurança e direitos humanos no Brasil; e investigar em que medida a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas contribui para a consolidação do direito à memória e à verdade, respondendo ao problema central da pesquisa.

O problema de pesquisa, portanto, pode ser formulado da seguinte maneira: De que forma a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, instituída pela Lei nº 13.812/2019, pode ser compreendida como mecanismo de efetivação do direito à memória e à verdade no âmbito democrático?

A hipótese inicial sustenta que a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, ao estruturar mecanismos de busca, registro e articulação federativa, representa um avanço normativo significativo, mas sua efetividade enquanto instrumento de afirmação do direito à memória e à verdade depende da implementação concreta, da cooperação institucional e do protagonismo social das famílias e organizações da sociedade civil.

A relevância deste estudo assenta-se no fato de que o desaparecimento de pessoas, embora naturalizado no cotidiano, constitui um ponto cego da democracia brasileira. A análise proposta contribui para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de políticas públicas que articulem prevenção, investigação e reparação simbólica, relacionando o tema ao campo mais amplo dos novos direitos e ao fortalecimento da cidadania. Além disso, evidencia-se a pertinência em situar a pauta dos desaparecidos não apenas como questão de segurança pública, mas como problema de direitos humanos e de memória coletiva.

A metodologia empregada será de natureza qualitativa e jurídico-sociológica, combinando pesquisa bibliográfica e documental. Realizar-se-á análise da legislação nacional, dos decretos regulamentadores e dos relatórios oficiais produzidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como das decisões e recomendações oriundas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Paralelamente, mobilizar-se-ão aportes teóricos das áreas do Direito, da Sociologia e da Ciência Política, de modo a articular o estudo normativo com a compreensão das práticas sociais e

institucionais. A pesquisa adota, ainda, como abordagem metodológica, a perspectiva interdisciplinar das políticas públicas, permitindo examinar a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas não apenas como texto legal, mas como processo de construção democrática e de garantia de direitos.

DESENVOLVIMENTO

A promulgação da Lei nº 13.812/2019, que institui a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, representa um marco normativo relevante no ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer a gravidade social do fenômeno do desaparecimento e propor diretrizes para enfrentá-lo de modo sistemático. Seu escopo central consiste na criação de mecanismos de prevenção, registro e busca de pessoas desaparecidas, bem como na articulação entre os diversos entes federativos e órgãos do sistema de justiça e segurança pública. A lei também estabelece a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, concebido como instrumento de integração de dados e de racionalização das ações estatais, rompendo com a fragmentação até então predominante (Brasil, 2019).

Sob a perspectiva institucional, a lei insere-se no contexto das políticas públicas de segurança e direitos humanos, sendo formulada em um cenário de pressões sociais e da atuação insistente de familiares de desaparecidos, organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa. A ausência de estatísticas oficiais confiáveis e a ineficiência dos sistemas estaduais de registro vinham sendo

denunciadas há décadas, o que reforçou a necessidade de uma política nacional que superasse a dispersão normativa e a inércia administrativa. Nesse sentido, a lei responde a uma demanda histórica de uniformização de procedimentos e da criação de protocolos de atuação que pudessem reduzir o tempo de resposta e aumentar a eficácia das buscas (Brasil, 2019; Carvalho; Carvalho, 2024).

Do ponto de vista político, a política instituída pela Lei nº 13.812/2019 está vinculada à agenda de fortalecimento da cooperação federativa. Ela reconhece que o enfrentamento ao desaparecimento de pessoas não pode ser delegado exclusivamente às famílias ou restrito a determinadas polícias estaduais, mas requer a participação integrada de órgãos da União, estados e municípios. Essa lógica de governança multinível, ao mesmo tempo em que busca maior eficiência, também enfrenta resistências institucionais, seja pela falta de recursos financeiros e tecnológicos, seja pela ausência de padronização nos fluxos de informação entre diferentes esferas de governo (Brasil, 2019; Carvalho; Carvalho, 2024).

No campo jurídico, a lei dialoga diretamente com princípios constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à segurança, bem como o direito à informação. Ao estruturar instrumentos de busca e identificação, ela se insere no rol de medidas estatais voltadas à proteção integral, em especial de crianças, adolescentes e pessoas em situação de vulnerabilidade. Ainda que recente, sua efetividade depende da consolidação de políticas públicas permanentes e da construção de uma cultura

institucional que reconheça o desaparecimento como problema de direitos humanos e não apenas como questão policial. Dessa forma, a Lei nº 13.812/2019 deve ser compreendida como um ponto de inflexão entre a omissão histórica do Estado e a necessidade de garantir respostas que reafirmem o compromisso democrático com a proteção da vida e da cidadania (Brasil, 2019; Carvalho; Carvalho, 2024).

O direito à memória e à verdade, consolidado no Brasil a partir da redemocratização e do enfrentamento às violações cometidas durante a ditadura civil-militar (1964-1985), possui dupla dimensão: de um lado, garante às vítimas e seus familiares o acesso à verdade sobre os fatos ocorridos, permitindo a reparação moral e simbólica; de outro, impõe ao Estado o dever de preservar a memória coletiva, evitando a repetição de práticas autoritárias. Embora tradicionalmente vinculado ao campo da justiça de transição, esse direito vem sendo progressivamente reinterpretado para abranger outras formas de desaparecimento e de violência estrutural, como os casos cotidianos de pessoas desaparecidas em contextos de vulnerabilidade social, violência urbana e falhas institucionais (Caires, 2016; Carneiro, 2022).

Nesse sentido, a Lei nº 13.812/2019 pode ser compreendida como instrumento de efetivação do direito à memória e à verdade, pois cria mecanismos que rompem com a invisibilidade histórica das famílias de desaparecidos e conferem ao Estado a responsabilidade de registrar, investigar e dar respostas transparentes. O Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, ao integrar informações, não

apenas auxilia na busca, mas também constitui um banco de memória, permitindo que os desaparecimentos não sejam tratados como eventos isolados, mas como fenômeno social que demanda políticas públicas contínuas. A memória, aqui, não se restringe ao passado autoritário, mas conecta-se ao presente democrático, traduzindo-se em estatísticas, protocolos e registros que fortalecem a visibilidade social do problema (Brasil, 2019; Carneiro, 2022; Carvalho; Carvalho, 2024).

Além disso, a política nacional contribui para a efetivação desse direito ao reconhecer a centralidade das famílias como sujeitos políticos. A mobilização de mães, pais e coletivos de familiares de desaparecidos desempenha papel fundamental tanto na formulação quanto na implementação da lei, reconfigurando o campo da cidadania. Ao exigir do Estado respostas e responsabilização, esses atores sociais ampliam o sentido do direito à verdade: não se trata apenas de saber “o que ocorreu” em um passado ditatorial, mas de garantir o esclarecimento sobre as circunstâncias do desaparecimento em um contexto democrático, reafirmando a dignidade da vida e combatendo a naturalização da ausência (Carneiro; Gennari, 2019).

Por fim, a efetividade da Lei nº 13.812/2019 como instrumento de memória e verdade depende de sua capacidade de transformar práticas institucionais e consolidar-se como política pública permanente, imune às mudanças de governo e ao desmonte administrativo. Isso exige recursos financeiros, capacitação de profissionais, padronização de fluxos e mecanismos de participação

social que assegurem transparência e controle democrático. Portanto, ao articular o enfrentamento aos desaparecimentos com o direito à memória e à verdade, a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas projeta-se não apenas como política de segurança, mas como política de **reconhecimento e cidadania**, essencial para o fortalecimento democrático e para a ampliação do campo dos direitos humanos no Brasil (Brasil, 2019; Carneiro; Gennari, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, O problema de pesquisa que norteou este estudo questionava: de que forma a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, instituída pela Lei nº 13.812/2019, pode ser compreendida como mecanismo de efetivação do direito à memória e à verdade no âmbito democrático? A análise desenvolvida permite afirmar que a hipótese inicial - a de que a política nacional representa um avanço normativo relevante, mas cuja efetividade depende da implementação concreta e da participação social - se valida.

Na primeira seção, verificou-se que a Lei nº 13.812/2019 rompe com a fragmentação histórica e propõe um marco jurídico-institucional de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas, estruturando mecanismos de cooperação federativa e estabelecendo instrumentos como o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. No entanto, também se constatou que a eficácia dessa política ainda enfrenta desafios, como a ausência de padronização entre estados, a carência de recursos e as resistências institucionais.

Na segunda seção, demonstrou-se que a política nacional dialoga diretamente com o direito à memória e à verdade, ampliando seu escopo para além da justiça de transição e inserindo o desaparecimento cotidiano como questão de cidadania. O reconhecimento das famílias como sujeitos políticos e a constituição de bancos de memória e informação reforçam o caráter democrático da política, vinculando-a à proteção integral da pessoa humana e à construção de uma memória coletiva que previna novas violações.

Assim, conclui-se que a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas é um marco importante no processo de consolidação democrática, pois conecta segurança pública, direitos humanos e memória social em uma agenda transversal que exige governança colaborativa e protagonismo da sociedade civil. Ao enfrentar o desaparecimento de pessoas não apenas como problema de ordem policial, mas como questão de direitos humanos, cidadania e novos direitos, a lei amplia o horizonte democrático brasileiro e reafirma o papel do Estado no reconhecimento da dignidade das vítimas e de suas famílias. Esse movimento, por sua vez, conecta-se diretamente às reflexões propostas pelo GT4 do evento, ao demonstrar que a efetivação de direitos emergentes depende de articulações normativas, institucionais e sociais que fortaleçam a democracia e ampliem o campo dos direitos fundamentais no século XXI.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019*. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas

Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13812.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

CAIRES, Vania Brito. *De encontro ao reencontro: vivências subjacentes ao desaparecimento civil*. 2016. 107 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/19477>. Acesso em: 05 set. 2025.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: a necessidade da identificação criminal de vítimas de homicídio via CODIS - Combined DNA Index System. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 80-107, 2019. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/368. Acesso em: 05 set. 2025.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. *Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado*. 2022. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/30904>. Acesso em: 05 set. 2025.

CARVALHO, Ana Lara Cândido Becker de; CARVALHO, Francisco Antonio Costa de. Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas sob a ótica da sustentabilidade social. In: MELLO, Roger Goulart (Org.). *Direito e sociedade: diálogos entre pesquisa e atuação* - volume 2. 1. ed. Rio de Janeiro: e-Publicar, 2024. p. 467-473.

Direitos Fundamentais e Identidade de Gênero: o dever de proteção estatal e os reflexos da ADPF 787 nas políticas de saúde^{1 2}

Fundamental Rights and Gender Identity: the duty of state protection and the impact of ADPF 787 on health policies

Ana Rubia Burin³
Jorge Renato dos Reis⁴

INTRODUÇÃO

No contexto do constitucionalismo contemporâneo, a proteção dos direitos fundamentais deixou de ser uma questão

¹ A presente pesquisa foi submetida e apresentada no XXI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e XVII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, podendo ter sua publicação nos anais do referido evento, com ou sem modificações.

² A presente pesquisa foi submetida, com modificações, para compor o capítulo do livro Constitucionalismo Contemporâneo: Políticas Públicas, Direitos Humanos e Participação Política, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

³ Mestranda na área de concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/ UNISC) com bolsa PROSUC/CAPEX II. Especialista em Direito e Processo do Trabalho - Ênfase em Prática Trabalhista (UNISC). Especialista em Direito Previdenciário, Direito Civil e Processo (Faculdade Legale). Graduada em Direito pela Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). Pesquisadora e membro do Grupo de Pesquisa “Interseções Jurídicas Entre o Público e o Privado”, vinculado ao PPGD/UNISC. Advogada. E-mail: anarubiaburin@gmail.com.

⁴ Pós-Doutor em Direito com bolsa Capes pela Università Degli Studi di Salerno (Itália). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Especialista em Direito Privado (UNISC). Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC). Pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa “Interseções Jurídicas Entre o Público e o Privado”, vinculado ao PPGD/UNISC. Professor. Advogado. E-mail: jreis@unisc.com.br.

individual e passou a assumir uma dimensão mais ampla, de caráter também objetivo. Isso significa que, os direitos não apenas garantem liberdades individuais, mas orientam a atuação do Estado e influenciam as relações sociais, inclusive nas esferas privadas. Sob essa ótica, cabe ao Estado não apenas se abster de práticas violatórias, mas também agir ativamente para proteger grupos historicamente marginalizados, como as pessoas transgêneras, assegurando-lhes dignidade, reconhecimento e inclusão.

Esse dever de proteção impõe ao poder público mais do que a simples abstenção de condutas discriminatórias: exige a formulação e implementação de políticas públicas, normas e decisões judiciais que promovam, de forma efetiva, a igualdade e a não discriminação. Essa dupla exigência, da observância da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e o dever de proteção estatal, consequentemente acaba projetando nas relações interpessoais.

A responsabilidade estatal, portanto, projeta-se também nas relações privadas, exigindo que essas respeitem a identidade e a dignidade das pessoas trans, coibindo práticas discriminatórias em qualquer esfera da vida social.

É nesse contexto que se destaca a importância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 787/DF, recentemente julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A decisão trata da garantia de direitos das pessoas trans nas políticas públicas de saúde, e com base nisso, problema central dessa pesquisa é verificar, de que maneira essa decisão contribuiu para a efetivação da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e para o

cumprimento do dever estatal de proteção, especialmente no contexto em que as esferas pública e privada se entrelaçam?

Para responder a essa pergunta, este estudo adota o método de abordagem dedutivo, com um procedimento analítico e estudo de caso, centrado na análise da decisão do STF. Complementa-se a pesquisa com levantamento documental e bibliográfico, incluindo obras doutrinárias, artigos científicos, legislação e jurisprudência nacional.

Estruturalmente, o trabalho está dividido em três seções, a primeira aborda os conceitos centrais da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e do dever de proteção estatal, especialmente diante das interações entre o público e o privado no constitucionalismo contemporâneo. A segunda seção foca nos direitos da personalidade das pessoas transgêneras, explorando temas como identidade de gênero, orientação sexual, sexo biológico e a cirurgia de redesignação sexual. Por fim, a terceira seção analisa a decisão do STF na ADPF 787/DF, com ênfase em seus impactos sobre as políticas públicas de saúde destinadas à população trans no Brasil.

DESENVOLVIMENTO

O ordenamento jurídico brasileiro por muito tempo foi marcado por uma separação rígida entre as esferas pública e privada, no entanto, com a constitucionalização do Direito Privado promovida pela Constituição Federal de 1988 (1988), essa dicotomia foi

superada, permitindo a construção de um espaço de intersecção entre as esferas. Nesse novo paradigma, os direitos fundamentais passaram a incidir também nas relações privadas, exigindo do Estado uma postura ativa para garantir sua efetividade.

Durante o período do Estado Liberal, a Constituição tinha um caráter organizador essencialmente formal, individualista e patrimonialista, na qual a sua função era estruturar o poder estatal e distribuir competências, sendo os direitos fundamentais compreendidos como garantias voltadas à proteção das liberdades civis e políticas (Leal, 2007). A atuação estatal, nesse contexto, restringia-se à manutenção da ordem e da paz social, sem interferência nas relações privadas, logo os direitos fundamentais tinham como principal finalidade proteger os indivíduos de eventuais abusos do poder público (Ziemann, 2018).

Com a transição para o Estado Social, houve uma ampliação do papel do Estado, que passou a assumir funções prestacionais (Sarmiento, 2006). Essa mudança impactou diretamente a dinâmica entre os Poderes da República, fortalecendo especialmente o Poder Executivo (Sarmiento, 2006). O Estado, antes restrito a uma atuação negativa, passa a ter uma postura ativa, orientada à promoção de direitos de forma mais abrangente (Leal, 2007).

A promulgação da CF/88, marcou o início de uma nova etapa no constitucionalismo brasileiro, ao estabelecer o Estado Democrático de Direito como fundamento da organização estatal. (Leal *et al.*, 2021, p. 52). Sob essa ótica, os direitos sociais deixaram

de ocupar uma posição secundária e passaram a ser reconhecidos como direitos fundamentais em sentido pleno, refletindo uma decisão política consciente do legislador constituinte (Leal *et al.*, 2021).

A partir dessa concepção, os direitos fundamentais passam a operar com uma dimensão objetiva, atuando em dois eixos: vertical e horizontal (Sarmiento, 2006). A eficácia vertical está relacionada à atuação do Estado frente as pessoas, resguardando suas liberdades e sua dignidade (Sarlet, 2012). Já a eficácia horizontal, amplia o alcance desses direitos, aplicando-os também nas relações entre particulares, partindo do pressuposto de que, mesmo formalmente em igualdade, as pessoas podem estar em posições materiais distintos (Sarmiento, 2006).

Conforme argumentam Leal e Maas (2020, p. 91), o reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado uma responsabilidade concreta: a de assegurar sua plena efetividade por meio do chamado dever de proteção estatal (Schutzpflicht). Nesse contexto, as autoras destacam que o dever de proteção estatal precisa ser exercido com equilíbrio e responsabilidade, e é sob essa ótica que surgem os princípios da proibição de proteção insuficiente (Untermaßverbot) e da proibição de excesso (Übermaßverbot), que buscam limites para garantir que o Estado nem se omita diante de violações, nem atue de forma desproporcional (Leal; Maas, 2020)

Além disso, como observa Ziemann (2018), é inviável, na atualidade, discutir a efetividade dos direitos fundamentais sem considerar o papel essencial do Estado na implementação de políticas

públicas. São essas ações estatais que transformam os direitos previstos na Constituição em realidades concretas. Um exemplo evidente disso são as políticas públicas de saúde voltadas à população transgênero, cujo objetivo é enfrentar desigualdades históricas, assegurar um atendimento digno e promover o acesso adequado ao Sistema Único de Saúde (SUS), reafirmando os compromissos constitucionais com a dignidade humana e a igualdade. Desse modo, observa-se que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais atribui ao Estado a responsabilidade de garantir, por meio de políticas públicas, a proteção e a promoção da dignidade humana, sobretudo em realidades atravessadas por desigualdades estruturais.

No que tange aos direitos de personalidade, são direitos que constituem um conjunto de atributos e que distingue uma pessoa de outra na sociedade (Maluf, 2019). São direitos inerentes à pessoa humana, ou seja, não podem ser reconhecidos como direitos patrimoniais, e possuem como o escopo concretizar a dignidade da pessoa humana (Lôbo, 2023). Via de regra, o nome carrega a exceptiva de gênero e da sexualidade, uma vez que nomes masculinos tendem a ser adotados para meninos e nomes femininos para meninas, ou seja, alcança além da denominação questões de gênero e sexualidade (Próchno; Rocha, 2011).

Ao longo da vida, é possível que algumas pessoas não se conheçam no gênero que lhes foi atribuído ao nascer, e por isso, optem por realizar mudanças que expressem a identidade, dentre essas mudanças, a alteração é um elemento central de afirmação

pessoa. Boa parte dos avanços dos direitos da população trans, adveio por meio de atuação do Supremo Tribunal Federal, como por exemplo, a exemplo da ADPF 787/DF, e, de modo marcante, da ADI 4.275, que garantiu a possibilidade de alteração de prenome e sexo diretamente no registro civil, sem exigir cirurgia de redesignação, laudos médicos ou decisão judicial.

De forma muito breve, mas colaborar na compreensão do resumo, é importante destacar os principais conceitos que norteiam as pessoas trans, o sexo biológico, corresponde às características físicas relacionadas às genitálias e aos órgãos reprodutivos, mas não deve ser confundido como fator exclusivo ou determinante da identidade de gênero ou da orientação sexual (Maluf, 2019). A identidade sexual, por sua vez, vincula-se à dimensão mais íntima e subjetiva da pessoa, refletindo a forma como ela se percebe e se reconhece no mundo (Maluf, 2019). Nessa lógica, para pessoas trans, a possibilidade de retificar oficialmente o nome e o sexo nos registros civis representam a efetivação de sua identidade e a afirmação plena de sua personalidade (Maluf, 2019).

O gênero é uma elaboração subjetiva da pessoa, fruto de um processo histórico e de condicionamentos socioculturais (Cerqueira 2011), por outro lado, a identidade de gênero corresponde à forma como a pessoa se reconhece e se apresenta, seja como homem ou como mulher, sem que o sexo biológico constitua fator determinante (Jesus, 2012). Já A orientação sexual, por sua vez, é definida por Maluf (2019) como a forma pela qual a pessoa vai viver a sua sexualidade.

O reconhecimento e a efetivação dos direitos da personalidade das pessoas transgêneras, são pilares para a inclusão dessa população no ordenamento jurídico e nas políticas públicas, no entanto, esses direitos devem estar alinhados as políticas públicas que garantam o acesso a outros direitos. Sendo que, quando o Estado (Legislativo e Executivo) não respeita, cabe provocar o Poder Judiciário para que se manifeste acerca da transgressão ou da sonegação dos direitos fundamentais atinentes a essas pessoas, o que ocorreu em face da ADPF 787/DF.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 787/DF, foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores contra atos comissivos e omissivos do Ministério da Saúde, alegando que eles violam direitos fundamentais da população transexual e travesti, especialmente o direito à saúde (Arts. 6º e 196), da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III) e da igualdade (art. 5º), todos previstos na CF/88.

A ação questionou a inadequação dos sistemas informacionais do Sistema Único de Saúde (SUS), que, ao exigirem a identificação por sexo biológico, dificultam ou impedem o acesso de pessoas trans a especialidades médicas compatíveis com seus corpos e identidades de gênero. Também foi apontado como problema o preenchimento da Declaração de Nascido Vivo (DNV), que não contempla adequadamente a identidade de gênero dos genitores trans.

Em decisão liminar proferida em 2021, exatamente no Dia Internacional do Orgulho LGBTQIA+ (28 de junho), o ministro Gilmar

Mendes, relator da ação, determinou que o Ministério da Saúde adotasse medidas para garantir que o SUS oferecesse atendimento médico a pessoas transexuais e travestis, independentemente de seu sexo biológico registrado. Além do mais, a decisão ordenou a alteração do *layout* da DNV para incluir a categoria "parturiente", respeitando a identidade de gênero dos pais.

A ADPF 787/DF, também é uma decisão que representa um marco na luta pelos direitos das pessoas transexuais e travestis no Brasil, sobretudo no que tange ao acesso igualitário e digno à saúde pública. Ao reconhecer que a ausência de adequações nos sistemas do SUS e em documentos oficiais como a DNV configuram discriminação institucional, o STF reafirmou a centralidade da dignidade humana e da identidade de gênero como fundamentos constitucionais da cidadania plena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão do STF na ADPF 787/DF, representa um avanço significativo na concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e na proteção estatal das pessoas transgênero, especialmente no âmbito das políticas públicas de saúde, pois não apenas reconhece a omissão institucional do SUS e das estruturas administrativas na garantia de um atendimento digno à população trans, mas impõem determinações que além de corrigir as falhas administrativas, inauguram um novo paradigma de respeito à identidade de gênero nas políticas públicas de saúde.

Desse modo, pode-se dizer que a decisão central, atua como vetor de transformação social ao impulsionar a realização concreta dos direitos fundamentais, servindo de paradigma para a formulação de políticas públicas que efetivamente respeitem e protejam a identidade de gênero. Isso faz com que o Estado abandone a posição de espectador e passe a assumir um papel proativo, garantindo que a cidadania desse grupo de pessoas seja exercida com plenitude, respeito, igualdade e equidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 787/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, julgamento em 15 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6304977>. Acesso em: 5 set. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral do direito civil. v.1 . 41. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. ISBN 9788553621439.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre identidade de gênero**: conceito e termos. Brasília. v. 2, p. 1-41, Dez de 2012.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig;. MAAS, Rosana Helena. **Judicialização da saúde e controle jurisdicional de políticas públicas:** entre informação e participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil:** parte geral. São Paulo: SRV Editora, 2023. v. 1. *E-book*. ISBN 9786553628311. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628311/>. Acesso em: 21 mar. 2025

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas. **Direitos da personalidade:** a contribuição de Silmara JA Chinellato. Barueri: Editora Manole, 2019. *E-book*. ISBN 9788520463444. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520463444/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

PRÓCHNO, Caio César Souza Camargo; ROCHA, Rita Martins Godoy. O jogo do nome nas subjetividades travestis. **Psicologia & Sociedade**, Uberlândia, v. 23 n. 2, p. 254-261, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a1, n. 1 jul.-set./2012, Disponível em: <https://civilistica.com/neoconstitucionalismo-e-influencia-dos-direitos-fundamentais-no-direito-privado/>. Acesso em: 20 mar. 2025.
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628311/>. Acesso em: 21 mar. 2025

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ZIEMANN, Aneline dos Santos. **A concepção solidarista de solução de conflitos nas relações interprivadas frente à relativização da dicotomia público/privado e as adequações no ensino jurídico brasileiro: proposta de novo perfil de egresso em superação à lógica do litígio e em direção à lógica da solidariedade**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de

Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em:
<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2102>. Acesso em 25
mar. 2025.

Identificar sem vigiar: verificação de idade e o direito à privacidade de crianças e adolescentes

Identifying without surveillance: age verification and the right to privacy of children and adolescents

André Emílio Pereira Linck¹

Giuseppe Grando Santos²

INTRODUÇÃO

O ecossistema digital brasileiro se depara com um novo e inadiável paradigma regulatório a partir da promulgação do "ECA Digital". Em seu artigo 12, a legislação estabelece a obrigação direta a provedores de lojas de aplicações e sistemas operacionais de adotarem medidas para a aferição da idade de seus usuários, inaugurando uma fase de responsabilidade explícita na proteção de crianças e adolescentes (BRASIL, 2025). Este movimento legislativo impulsiona o desenvolvimento do mercado de tecnologias de verificação etária, cujo avanço será moldado tanto pela inovação do setor privado quanto pela direção imposta pela regulação estatal (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

¹ Advogado. Doutorando em direito pelo PPGD da UNISC na linha de pesquisa: Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, sob orientação do Professor Rogério Gesta Leal. Integrante do grupo de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo coordenado pela Professora Mônia Clarissa Hennig Leal. Pós-graduado em Direito Eleitoral. Membro do IGADE e da ABRADep. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6413675082050551>. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5445-3919>. E-mail: aelinck@hotmail.com.

² Bacharel em Direito pela UNISC. E-mail: ppepegando@gmail.com.

Diante dessa nova exigência, o debate se desloca do "se" para o "como" verificar a idade, trazendo à tona uma tensão fundamental: a necessidade de identificar para proteger, sem, contudo, vigiar e expor, tema do trabalho.

A implementação de mecanismos de verificação, conhecidos como *age assurance* (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF, 2021), suscita dilemas complexos, especialmente quando se baseiam em tecnologias mais invasivas. Abordagens que utilizam dados biométricos, por exemplo, enfrentam ceticismo quanto à sua precisão, especialmente em faixas etárias próximas aos limites legais, e geram preocupações sobre a falta de transparência e a possibilidade de vieses algorítmicos (BELLOVIN, 2025).

Da mesma forma, o uso de credenciais e documentos oficiais, embora eficaz, levanta questões sobre a segurança das bases de dados, o risco de uso indevido das informações e a potencial criação de registros sobre os hábitos de navegação dos usuários (BELLOVIN, 2025). O grande desafio, portanto, é garantir que a verificação etária não se torne um pretexto para práticas de coleta de dados agressivas, devendo sempre se pautar pelos princípios da minimização e da limitação de finalidade (5RIGHTS FOUNDATION, 2021). Busca-se responder o seguinte problema: É possível, ao mesmo tempo em que se busca identificar a criança no mundo digital, ponderar a sua privacidade sem que se torne uma vigilância?

Nesse contexto, a hipótese do presente trabalho argumenta que a conformidade com a nova legislação e a efetiva proteção infantojuvenil não residem na adoção de uma única tecnologia ou

"bala de prata" (5RIGHTS FOUNDATION, 2021), mas na construção de uma arquitetura de confiança.

Defende-se que a solução passa pela aplicação escalonada de uma economia mista de métodos, que priorizem a preservação da privacidade e o baixo atrito (5RIGHTS FOUNDATION, 2021). A intensidade desses métodos deve ser proporcional ao risco e à finalidade de cada serviço digital (5RIGHTS FOUNDATION, 2021), e sua aplicação deve se dar por meio de padrões técnicos transparentes e auditáveis (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

Ciente da complexidade e da novidade do tema, este artigo não pretende exaurir a discussão, mas sim oferecer uma primeira análise sistemática, buscando pavimentar e estruturar o debate sobre a implementação segura do Art. 12 do "ECA Digital" (BRASIL, 2025).

Para tanto, o percurso argumentativo irá, inicialmente, mapear o desafio imposto pela nova legislação e os riscos à privacidade inerentes às tecnologias de verificação. Em seguida, avançará para o delineamento de critérios e diretrizes fundamentais que devem nortear a escolha e a aplicação desses mecanismos, a fim de garantir a proteção de dados e o prevalecente melhor interesse de crianças e adolescentes.

A metodologia é a hipotética dedutiva a partir da demarcação de que a conformidade com a nova legislação e a efetiva proteção infantojuvenil não residem na adoção de uma única tecnologia ou "bala de prata" (5RIGHTS FOUNDATION, 2021), mas na construção de uma arquitetura de confiança.

DESENVOLVIMENTO

A discussão sobre a verificação de idade no ambiente digital brasileiro ascende a um novo patamar de compulsoriedade com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente Digital. A nova legislação impõe, em seu art. 12, o dever direto aos provedores de lojas de aplicações e sistemas operacionais de “tomar medidas proporcionais, auditáveis e tecnicamente seguras para aferir a idade ou a faixa etária dos usuários” (BRASIL, 2025).

Tal comando transforma a identificação etária de uma boa prática ou recomendação em um imperativo legal, criando uma demanda imediata por soluções tecnológicas e regulatórias. A forma como o mercado de *age assurance* se desenvolverá para atender a essa obrigação será, portanto, profundamente influenciada tanto pela inovação do setor privado quanto pelo apetite e pela direção da regulação governamental (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

Este novo dever legal, contudo, não se apresenta desacompanhado de complexidades. A própria natureza do ato de verificar a idade para acesso a um serviço digital *“raises several issues, including the authenticity of the credential, verification that the user of the credential is in fact the legitimate possessor of it, and of course privacy”* (BELLOVIN, 2025, p. 2).

A preocupação com a privacidade, neste contexto, desdobra-se em múltiplas camadas, abrangendo não apenas o risco de uso ou revenda dos dados fornecidos pelo usuário, mas também a

segurança dos bancos de dados mantidos pelas empresas verificadoras (BELLOVIN, 2025).

A obrigação de identificar inaugura, assim, a tensão central deste trabalho: a necessidade de criar mecanismos que cumpram a finalidade legal protetiva sem, no processo, instituir novas e graves vulnerabilidades.

O risco é que, na ausência de diretrizes claras e protetivas, as empresas utilizem a verificação de idade como uma justificativa para práticas que contrariam o melhor interesse da criança, sendo fundamental que elas *“must not use age assurance as cover for their aggressive data collection practices”* (5RIGHTS FOUNDATION, 2021, p. 48).

A exigência legal por “medidas proporcionais, auditáveis e tecnicamente seguras” (BRASIL, 2025) para a verificação etária naturalmente impulsiona o mercado para além da frágil autodeclaração, direcionando o foco para métodos de maior garantia, como o uso de credenciais formais.

Essa abordagem, contudo, longe de ser uma solução definitiva, inaugura um complexo campo de dilemas. A aparente simplicidade de solicitar que o usuário apresente uma credencial que comprove sua idade rapidamente esbarra em múltiplos desafios que incluem *“the authenticity of the credential, verification that the user of the credential is in fact the legitimate possessor of it, and of course privacy”* (BELLOVIN, 2025, p. 2).

A questão da privacidade, em particular, desdobra-se em diversas camadas de risco que precisam ser cuidadosamente

analisadas. O perigo não se limita a um incidente isolado, mas abrange um ecossistema de vulnerabilidades.

Conforme destaca Bellovin (2025), a noção de privacidade aqui inclui não apenas o uso ou a eventual revenda dos dados fornecidos pelo usuário, mas também a segurança do banco de dados da empresa verificadora, um risco que se agrava diante da possibilidade de retenção de dados para fins de auditoria por agências governamentais.

Mais sutil, porém igualmente danoso, é o efeito estigmatizante que a própria verificação pode gerar. Em certos contextos, como o acesso a conteúdo sexual, “the mere existence of a person’s record in the verifier’s database is equivalent to statement that that person wishes to view pornography” (BELLOVIN, 2025, p. 2) , uma associação que pode ser prejudicial para diversas relações sociais do indivíduo.

Fica evidente, portanto, que a implementação do novo dever legal não pode ser acrítica ou ingênua. Embora existam soluções técnicas robustas para alguns desses problemas, como os esquemas de credenciais que preservam a privacidade, sua implementação em larga escala enfrenta barreiras de disponibilidade, custo e governança que podem se provar intransponíveis em certas jurisdições.

Os obstáculos inerentes a qualquer esquema de verificação de idade (BELLOVIN, 2025) reforçam a necessidade de um cuidado redobrado, de forma que qualquer arquitetura de solução deve, antes de tudo, obedecer aos limites impostos pela própria legislação, que determina que o fornecimento de sinais de idade por meio de APIs

deverá “observar o princípio da minimização de dados, vedado qualquer compartilhamento contínuo, automatizado e irrestrito de dados pessoais de crianças e de adolescentes” (BRASIL, 2025). O desafio, portanto, é técnico e, acima de tudo, jurídico.

A superação dos dilemas apresentados exige abandonar a busca por uma solução única e universal. A verificação de idade no ambiente digital “*should not be mistaken for a silver bullet*” (5RIGHTS FOUNDATION, 2021, p. 4); seu real valor reside na oportunidade que cria para que as crianças sejam finalmente reconhecidas e protegidas.

O caminho para uma implementação segura e proporcional passa, portanto, pela adoção de uma arquitetura de confiança, que se utiliza de um leque de ferramentas tecnológicas cuja aplicação deve variar conforme o contexto.

Esse arsenal de ferramentas abrange desde a autodeclaração, método que exige a inserção da data de nascimento e é associado às falhas atuais do sistema, até o uso de identificadores únicos (*hard identifiers*), que demandam o envio de fontes verificadas de identificação, como passaportes (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

Entre esses extremos, encontram-se soluções como a análise de dados biométricos para estimar a idade e o uso de provedores de verificação terceirizados, que oferecem serviços de confirmação de identidade para as empresas (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

A escolha dentre essas ferramentas não pode ser arbitrária. Ela deve ser guiada por uma análise de risco criteriosa, que avalie a

natureza do serviço e suas potenciais ameaças ao público infantojuvenil. Para orientar essa avaliação, a 5Rights Foundation (2021) propõe um framework que agrupa os riscos em quatro categorias, conhecidas como os “4 Cs”.

A primeira, Conteúdo, refere-se ao risco de exposição a material danoso, como pornografia, desinformação ou conteúdo que endosse comportamentos não saudáveis. A segunda, Contato, abrange os riscos de interação com atores maliciosos, que podem levar à exploração sexual, assédio ou compartilhamento de localização (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

A terceira categoria, Conduta, diz respeito aos riscos de o serviço facilitar ou encorajar comportamentos prejudiciais, como *bullying* e *trolling*. Por fim, a categoria Contrato aborda a exposição a relações comerciais inapropriadas, como publicidade direcionada, custos ocultos ou a perda de controle sobre dados pessoais (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

A aplicação deste *framework* em avaliações de impacto permite que os provedores identifiquem os riscos de seus serviços e calibrem a robustez do método de verificação de forma proporcional.

Ainda que essa abordagem baseada em risco ofereça um caminho pragmático, a busca por um “padrão-ouro” tecnológico que concilie segurança e privacidade de forma nativa continua. Nesse sentido, existem “*strong technical solutions to some of these issues, especially authenticity and privacy*” (BELLOVIN, 2025, p. 2), com destaque para o uso de esquemas de credenciais que preservam a privacidade.

Um exemplo paradigmático é o esquema proposto por Camenisch e Lysyanskaya, que permite a verificação de um atributo, como a idade, sem revelar a identidade do titular (BELLOVIN, 2025).

Contudo, a implementação massificada de tais soluções ainda enfrenta muitos problemas, que incluem desafios de disponibilidade universal dessas credenciais, os custos da infraestrutura necessária e as dificuldades de governança no contexto internacional da Web (BELLOVIN, 2025). Diante da complexidade técnica, o papel da regulação se torna o de estabelecer o princípio norteador para a inovação.

Qualquer solução, da mais simples à mais avançada, deve estar subordinada ao comando explícito do Estatuto da Criança e do Adolescente Digital (BRASIL, 2025), que exige “observar o princípio da minimização de dados, vedado qualquer compartilhamento contínuo, automatizado e irrestrito de dados pessoais de crianças e de adolescentes”.

CONCLUSÃO

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente Digital (BRASIL, 2025) inaugura uma era de responsabilidade explícita para o ecossistema digital, mas, como este trabalho buscou demonstrar, impõe o complexo dilema de "Identificar sem Vigiar".

A análise crítica evidenciou que as abordagens de maior garantia para a verificação de idade, como o uso de credenciais, carregam riscos severos à privacidade e podem gerar efeitos

estigmatizantes para os usuários (BELLOVIN, 2025), tornando a conformidade legal uma jornada repleta de desafios técnicos e jurídicos.

A principal conclusão que este artigo alcançou, inevitavelmente, é a proposição de uma "arquitetura de confiança" como caminho para a superação desse impasse. Rejeitando a busca por uma "bala de prata" (5RIGHTS FOUNDATION, 2021), defende-se que a solução reside na aplicação de um princípio de proporcionalidade, no qual a robustez do método de verificação é calibrada conforme a natureza do serviço.

Para tanto, o framework dos "4 Cs" (Conteúdo, Contato, Conduta e Contrato) foi apresentado como a ferramenta metodológica para guiar essa criteriosa análise de risco (5RIGHTS FOUNDATION, 2021).

Em última análise, a adoção dessa arquitetura transcende a mera conformidade legal, representando um passo fundamental para a construção de um ambiente digital que, por padrão, respeite o melhor interesse da criança.

Ainda que desafios de custo e governança persistam, o horizonte tecnológico aponta para soluções robustas, como os esquemas de credenciais que preservam a privacidade (BELLOVIN, 2025), que materializam o objetivo de verificar sem vigiar.

A estrita observância ao "princípio da minimização de dados" (BRASIL, 2025), portanto, não é apenas um requisito legal, mas o pilar ético para a construção de uma internet que, desde sua

concepção, seja verdadeiramente adequada a seus usuários mais jovens.

REFERÊNCIAS

5RIGHTS FOUNDATION. But how do they know it's a child? Age assurance in the digital world. [S.l.]: 5Rights Foundation, 2021. Disponível em: <https://5rightsfoundation.com/resource/but-how-do-they-know-its-a-child/>. Acesso em: 27 de agosto de 2025.

BELLOVIN, Steven M. Privacy-Preserving Age Verification—and Its Limitations [online]. Washington, D.C.: Georgetown University Institute of Technology Law & Policy; Columbia University, Oct. 2025. Disponível em: <https://www.cs.columbia.edu/~smb/papers/age-verify.pdf>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, do Senado Federal. Dispõe sobre a proteção de crianças e de adolescentes em ambientes digitais (Estatuto da Criança e do Adolescente Digital – ECA Digital). Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170017>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 18 de agosto de 2025.

INSTITUTO ALANA; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comentário Geral nº 25 sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital – Versão comentada. [S.l.]: Instituto Alana, 2022. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/biblioteca/comentario-geral-no-25-comentado/>. Acesso em: 01 de agosto de 2025.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). Digital age assurance tools and children's rights online across the globe: a

discussion paper. [S.l.]: UNICEF Office of Global Insight and Policy, 2021. Disponível em: <https://c-fam.org/wp-content/uploads/Digital-Age-Assurance-Tools-and-Childrens-Rights-Online-across-the-Globe.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2025.

Invisibilidade que mata: a aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres trans no Rio Grande do Sul (2015–2025)

Invisibility that kills: the application of the Maria da Penha Law to trans women in Rio Grande do Sul (2015–2025)

Andressa Bitencourt Lutzky¹

INTRODUÇÃO

O tema em que me propus a pesquisar diz respeito a aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres trans no Estado do Rio Grande do Sul. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representa um marco legal no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. Apesar de sua importância, a aplicação da lei a mulheres trans ainda é um tema em debate. A ausência de menção explícita à identidade de gênero na lei gera dúvidas e desafios na sua implementação para esse grupo específico. No Rio Grande do Sul, estado com histórico de luta pelos direitos LGBTQIA+, é crucial investigar como a Lei Maria da Penha tem sido aplicada a mulheres trans e qual a sua efetividade na proteção desse grupo contra a violência doméstica no período de 2015 a 2025. Apesar dos avanços legislativos e do histórico de políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+ no Estado do Rio Grande do Sul, a aplicação da Lei Maria da Penha à mulheres trans entre 2015 e 2025 tem se mostrado

¹ Andressa Bitencourt Lutzky, Mestranda da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, participa do Grupo: Marias, Clarices, Violência e Direitos Humanos. E-mail: andressabite@yahoo.com

limitada e inconsistente, devido à ausência de reconhecimento explícito da identidade de gênero na norma, à resistência institucional e à lacuna na formação de operadores do Direito que atuam com essas questões relacionadas ao gênero, comprometendo sua efetividade na proteção contra a violência doméstica (Brasil, 2006). A pesquisa utilizará uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, dos quais estarão incluídas a pesquisa documental, a análise de legislação, jurisprudência, dados estatísticos e documentos de órgãos públicos e organizações da sociedade civil relacionados à violência doméstica contra mulheres e à população trans no Rio Grande do Sul, pesquisa de campo, entrevistas semiestruturadas com mulheres trans que vivenciaram situações de violência doméstica e buscaram a proteção da Lei Maria da Penha, entrevistas com profissionais do sistema de justiça (juízes, promotores, defensores públicos), policiais, assistentes sociais e representantes de organizações da sociedade civil que atuam no atendimento a mulheres em situação de violência e à população trans, além de um questionário online para coletar dados sobre a percepção das mulheres trans sobre a Lei Maria da Penha e os serviços de atendimento disponíveis. Utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, para tentar explicar o problema, são formuladas hipóteses; que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa buscar tornar falsas as consequências deduzidas das hipóteses. Enquanto que no método dedutivo se busca confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo se procuram evidências para derrubá-la. A hipótese se mostra válida ao superar todos os testes, porém não é definitivamente

comprovada, pois a qualquer momento poderá surgir uma nova descoberta que a invalide. a) Histórico: parte do princípio de que as atuais formas de vida e de agir na vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, por isso é importante pesquisar suas raízes para compreender sua natureza e função. b) Monográfico: Para Lakatos e Marconi (1996, p. 151) é “[...] um estudo sobre um tema específico ou particular de suficiente valor representativo e que obedece a rigorosa metodologia. Investiga determinado assunto não só em profundidade, mas em todos os seus ângulos e aspectos, dependendo dos fins a que se destina”. Quanto a natureza da pesquisa trata-se de Pesquisa Básica ou Pura – Objetiva. A produção de novos conhecimentos, úteis para o avanço da ciência, sem uma aplicação prática prevista inicialmente. Envolve verdades e interesses universais. Já quanto à forma de abordagem do problema, trata-se de pesquisa qualitativa que considera que há uma relação inesperável entre o mundo objetivo e o subjetivo que não pode ser traduzida em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição dos significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer uso de estatística. A compreensão profunda que visa a conhecer e explicar o porquê dos fenômenos, não sendo submetidas à prova de fatos, uma vez que os dados analisados não são numéricos. Este tipo de pesquisa concentra-se principalmente na explicação e compreensão das dinâmicas das relações sociais. Quanto aos objetivos, a pesquisa visa descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relação entre variáveis. Para este tipo de pesquisa é necessário que

o pesquisador detenha algum conhecimento da variável ou das variáveis que influenciam o problema. Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa pode ser classificada da seguinte forma: a) Pesquisa bibliográfica: é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. b) Pesquisa documental: É muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas e tabelas.

DESENVOLVIMENTO

As discussões feministas, durante muito tempo, foram percebidas como incômodas e carregadas de conotações negativas. As dificuldades enfrentadas por minorias e grupos vulnerabilizados são inerentes à convivência social, sobretudo quando se trata de temas relacionados às mulheres trans. Essa temática emergia, frequentemente, em espaços marcadamente "masculinistas" (Butler, 1990, p. 7), nos quais as ideias feministas em ascensão eram colocadas em xeque e percebidas como uma ameaça à dinâmica

vigente e à posição historicamente ocupada pelos homens nos centros de poder. Essa estrutura de governo — baseada no domínio, na hierarquia e na manutenção do masculino como norma — repousa sobre uma concepção binária de gênero. No entanto, reduzir o gênero a um sistema binário, limitado à oposição entre homens e mulheres, não corresponde à instabilidade inerente a esses termos, tampouco às transformações constantes pelas quais a sociedade contemporânea tem passado.

Em contextos de repressão, ser mulher, ao invés de representar um “fato natural”, mais se assemelha com uma “performance cultural” (Butler, 1990, p. 9), mostrando-se “o natural”, nas culturas gay e lésbica, como uma construção a ser ironizada. Na realidade, as mulheres são, essencialmente, uma figura importante do feminismo. As ideias trazidas pela teoria feminista representam as ambições das mulheres e influenciam fortemente o destaque político, jurídico e social desejado. Evidentemente que as lutas travadas e almejadas nesse contexto, apesar de estarem expressamente ancoradas e disciplinadas na Constituição Federal por meio do princípio da igualdade, ainda assim, cabe registrar que a busca por essa igualdade entre homens e mulheres é um desafio contínuo a ser superado em diversas áreas. Mostra-se, portanto, que a representatividade feminina, embora tenha alcançado consideráveis avanços, ainda é desigual quando colocada em contraste à masculina.

Por isso, a liderança feminina, em conjunto com a busca da igualdade de oportunidades, é um dos propósitos fundamentais para

se alcançar a igualdade política. Ainda, é garantido pela legislação que homens e mulheres tenham tratamento igual perante a lei, sem distinção de sexo. Isto significa que todos têm direito à vida, à liberdade e à segurança, evidenciando-se esse direito no âmbito de proteção da igualdade jurídica. A Lei Maria da Penha é um exemplo respeitável e valioso de uma normatização que busca garantir os direitos de todas as mulheres, inclusive das mulheres trans, e protegê-las de constantes agressões em diferentes ambientes e formatos (Brasil, 2006). Para contextualizar, é na vida cotidiana que as mulheres enfrentam as maiores dificuldades, devido aos obstáculos de acesso a direitos básicos, como saúde, educação e segurança, sendo a igualdade social indispensável ao bem-estar de todos, sem quaisquer distinções de gênero.

Dentro dessa linha de pensamento, ganha especial relevância a busca por visibilidade e legitimidade na representação das mulheres nos espaços políticos. É fundamental ampliar e fortalecer essa representatividade, reconhecendo as mulheres em sua "condição cultural difusa" (Butler, 1990, p. 18), a fim de que seus direitos sejam devidamente considerados, reconhecidos e efetivamente representados. Nesse contexto, destaca-se a situação das mulheres trans, que ainda enfrentam desafios significativos, especialmente relacionados à discriminação, à violência e à dificuldade de acesso a serviços públicos essenciais.

Em vista disso, a teórica feminista Nancy Fraser (Bressiani, 2024, p. 2) compreende e interpreta os movimentos sociais feministas como "lutas por necessidades", estabelecendo-se algumas limitações

no que tange aos diversos contextos sociais. Assim sendo, percebe-se sua posição feminista crítica, intimamente ligada, no que lhe concerne, à esfera política e às diferentes realidades sociais enfrentadas por todas as mulheres, especialmente pelas mulheres trans em face de sua invisibilidade e suas dificuldades resultantes de um complexo sistema de preconceitos, discriminação e violência. Esse sistema em que as mulheres trans estão inseridas impacta intensa e ativamente suas vidas, de modo a afetar o mercado de trabalho das mulheres e o seu acesso à educação, assim como sua saúde e segurança. Um fator que contribui para esta realidade é a falta de visibilidade e representatividade da mulher trans, sem contar os preconceitos existentes em torno de uma transfobia estrutural e a carência de políticas públicas efetivas, marcando-se, assim, esses ambientes com marginalizações e exclusões políticas, jurídicas e sociais dessas mulheres. Na sequência a este entendimento (Bressiani, 2024, p. 3) formula uma teoria do que seria justiça, levando-se em conta, evidentemente, a redistribuição e o reconhecimento, entendendo-se por justiça uma posição adotada em que se baseie fundamentalmente na paridade de participação, sendo critérios obrigatórios a redistribuição material, a representação política e o reconhecimento social para existência de uma sociedade justa.

O estudo aprofundado da Lei Maria Penha e voltado às mulheres trans traz consigo não apenas debates e obstáculos sociais, mas também jurídicos, ao se mostrar uma temática bastante complexa e de delicado enfrentamento, justamente por envolver

aspectos íntimos e sensíveis dessas mulheres em situação de vulnerabilidade. O primeiro ponto a se mencionar é a natureza jurídica da referida lei, que não possui enfoque principal criminalizador, para a surpresa de muitas pessoas, ou seja, por mais que estabeleça um crime, o seu foco maior não é descrever condutas ilícitas e suas respectivas penas, mas, isso sim, trazer normas diretivas que auxiliem no enfrentamento e no comportamento a seguir pelo governo e pelos profissionais que lidam diretamente com as demandas relacionadas à violência de gênero. A lei, à vista disso, busca proporcionar assistência, proteção e conscientização para as mulheres em situação de violência, incluindo-se também a mulher trans nesta perspectiva, uma vez que também são mulheres, de modo a tornar amplo o combate à violência de gênero, assegurando-se, para as mulheres, apoio efetivo e maior segurança. Por isso, extrai-se da leitura da lei que, para a configuração da violência contra a mulher, se faz necessário que a agressão seja motivada em função do gênero da vítima, mais precisamente na vulnerabilidade ou desigualdade da relação estabelecida entre vítima e agressor.

Além disso, a dicotomia de gênero é instituída pelo Estado de forma a conceber esta oposição como uma alternativa vantajosa para o governo implementado, por esta oposição legitimar o poder de modo a tratar gênero como resposta, ou seja, como um conceito fixo e não como um assunto a ser debatido e construído culturalmente. Outro ponto essencial e que está intrinsecamente associado ao gênero feminino se situa nos argumentos de que a mulher está fortemente ligada à emoção, enquanto que o gênero masculino está

mais vinculado à razão. No entanto, essa abordagem não condiz com a realidade fática e social em que muitos homens podem ser, inclusive, mais sentimentais que algumas mulheres. Na prática jurídica e na vida cotidiana, todavia, o que acaba sendo mais bem visto e que se sobressai é a figura do masculino, perpetrando-se, novamente, a desigualdade entre homens e mulheres. Essa correlação do homem com coragem, assertividade e racionalidade e, em contrapartida, da mulher com sentimentalismo, cuidado e deferência ao masculino mostra-se ultrapassada diante das mudanças sociais e jurídicas já concretizadas, em razão de não ser efetivo nem correto determinar antecipadamente que a subjetividade e identidade das pessoas se desenvolvam a partir de critérios limitantes, criando expectativas irreais sem deixar espaço para as expressões de gênero. Isso tudo não significa de forma alguma que uma mulher não possa ser doce ou expressar sua feminilidade, mas que não fique presa apenas às possibilidades pré-qualificadas e sim possa expressar toda sua personalidade e identidade, de forma a respeitarem-se o convívio social e as normas jurídicas.

As discussões plurais de gênero exercem um papel fundamental e basilar nas mudanças que os movimentos feministas buscam alcançar, visto que é essencial respeitar as diferenças de acordo com a particularidade de cada mulher e de como ela se identifica, levando em conta suas interseccionalidades. Isto se reflete profundamente na luta feminista pela visibilidade das mulheres trans, de maneira que a cultura, o contexto social e o poder estão todos inter-relacionados. É notória a importância da lei para a evolução

social e jurídica da visibilidade da mulher trans na sociedade, em grande maioria excluída do espaço e convívio social, trazendo à tona desigualdades em diversas áreas e em diferentes níveis, como na educação, saúde, política e no trabalho que, embora seja correto reconhecer as mudanças conquistadas, na prática ainda se mostra necessária a implementação de melhorias. Por isso, é preciso ultrapassar barreiras e falar da temática da mulher trans para além do próprio grupo “T”, como assim é denominado, porque somente adotando esta conduta, debatendo o tema em outros ambientes, é que se vai combater a discriminação que as mulheres trans enfrentam. Trazendo-se, então, o debate da violência sofrida pela mulher trans para “além das paredes” (informação verbal)² é que é possibilitado às pessoas enquanto sociedade obterem conhecimento sobre o assunto, assim como entenderem essa outra realidade, a qual envolve diversos aspectos, desafios e lutas da mulher trans.

CONSIDERAÇÕES FINAIS/RESULTADOS

Diante do exposto, é sabido que a violência de gênero e o preconceito enfrentado pela mulher trans precisa parar, uma vez que todos, enquanto seres humanos, são sujeitos de direitos e têm direito ao reconhecimento de sua identidade. A luta feminista e a militância acerca do tema da mulher trans nem sempre foram marcadas pela união das próprias pessoas trans e, talvez seja por esta razão que

² Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

não se tenha ainda uma legislação específica para esse grupo, como se tem a lei anti-racismo, por exemplo. Quando há uma conexão e harmonia maior de um grupo considerado marginalizado torna-se possível uma militância mais fortalecida e concreta contra a violência de gênero encarada pelas mulheres trans. Mesmo frente a essas considerações, é inevitável reconhecer as conquistas até então alcançadas pelo grupo “T”, especialmente em relação às mulheres, mesmo que ainda careçam de uma “reparação histórica”³. Esta reparação histórica deve-se ao fato da temática sobre as mulheres trans ainda ser um “tabu” para a sociedade e também devido à invisibilidade e resistências encaradas por esse grupo social em específico, mesmo na contemporaneidade. Para isso, revela-se imprescindível “levar o conhecimento para periferia”⁴, justamente porque são nesses locais que estão inseridas grandes dificuldades, ao mesmo tempo em que é nestes espaços que também emergirão alguns avanços.

No momento em que a informação é trazida para as escolas ou quando é feita uma campanha educativa, novas ocorrências começam a eclodir, em razão da falta de conhecimento da população sobre como proceder e quais condutas adotar frente à violência sofrida. Em muitos casos existe, em função do desconhecimento da lei e de informações, uma descrença nas instituições públicas que

³ Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

⁴ Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

atuam diretamente com a violência de gênero e, por isso, o acesso à informação torna-se imprescindível. A Polícia Civil, órgão público que atua profissionalmente com os grupos vulneráveis, por exemplo, possui um papel crucial e uma “vanguarda”⁵ no que diz respeito aos direitos LGBTQIA+, assim como nas questões dos vulneráveis e também enquanto instituição, por enfrentar e combater a violência de gênero diretamente, sendo um dos primeiros órgãos procurados pelas mulheres em situação de vulnerabilidade. E, evidentemente, para se conseguir uma maior efetividade e cumprimento da legislação contra a violência de gênero é essencial que haja a capacitação dos profissionais que trabalham com grupos vulneráveis, no intuito de melhor proteger as mulheres vítimas e desempenharem suas funções de forma mais apropriada e satisfatória.

A inclusão da população LGBTQIA+, especialmente no que diz respeito à mulher trans, desenvolveu-se e ainda desenvolve-se através de um processo não linear, ou seja, enfrentou e enfrenta alguns períodos de conquistas e outros em que não é dada a devida visibilidade à mulher trans e, portanto, ao grupo “T”. Em vista disso, à mulher trans não é viabilizado um espaço realmente acolhedor para que possa expressar sua identidade, uma vez que nem todos os ambientes sociais permitem a livre expressão das pessoas trans no geral. Explicando melhor: o preconceito da população como um todo,

⁵ Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

é fruto de “pré-julgamentos internos”⁶ e faz com que, em algumas situações, não se aceitem demonstrações de afeto de casais homoafetivos ou trans. Porém, essas mesmas demonstrações são aceitas quando se advindas de casais heterossexuais. A problemática não está em demonstrar afeto em público, mas sim na diferença de mentalidade e de tratamento no que diz respeito a esses grupos, os quais são colocados à margem pela própria sociedade. Por isso, a conquista da possibilidade de doação de sangue pela população trans, no ano de 2020, por entendimento judicial, dispensando a comprovação de gênero pelo Ministério da Saúde (Brasil, 2020), foi vista como um marco importante na luta e na diversidade de gênero. Ademais, é indispensável que a igualdade de gênero permaneça sendo observada, de modo que prevaleça a solidariedade e a proteção das vidas fragilizadas que precisam da doação de sangue. O foco principal deve ser este, em vista do aumento dos potenciais doadores, no sentido de garantir e assegurar à população LGBTQIA+ uma igualdade de direitos, eliminando qualquer discriminação.

Por conseguinte, a mulher trans, assim como todo o grupo LGBTQIA+ estão sujeitos à violência de uma forma mais grave, devido ao preconceito e discriminação que sofrem. Além de levar em conta a estatística de mortes de mulheres trans, dados significativos (Bortoni, 2023), é importante voltar o olhar para a mulher trans de modo a enxergar uma pessoa como qualquer outra, como mãe, trabalhadora, filha, irmã, ou seja, como um ser humano que possui

⁶ Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

sonhos e direitos de viver uma vida com dignidade. A maneira como a mulher trans é vítima de crimes de transfobia traz grande sofrimento e espanto para a família da mulher pela crueldade que é empregada nesses crimes (Bortoni, 2023) onde corpos de mulheres trans são incendiados ou mutilados, por exemplo. Analisando a forma de execução dos crimes perpetrados e direcionados à mulher trans, são verdadeiras demonstrações de ódio ao que é diferente e, a raiva estampada nos agentes que cometem esses crimes transfóbicos, são advindas de uma construção cultural em que “a raiva está relacionada ao pavor do diferente” (Bortoni, 2023), sendo reputadas como uma “ação perversa” (Bortoni, 2023). O aspecto cultural e histórico, portanto, produz um cenário de marginalização, um “lugar diferente que faz com que se tenha, em consequência disso, uma visão diferente da sociedade”, a partir de cada realidade social.⁷

REFERÊNCIAS

BORTONI. Transexuais são alvo de preconceito, violência e assassinatos. **Agência Senado**, Brasília, DF, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/vida-de-transexuais-no-brasil-e-marcada-por-preconceito-e-violencia/transexuais-sao-alvo-de-preconceito-violencia-e-assassinatos>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos

⁷ Fala durante o I Seminário Orgulho LGBT: Letramento de Gênero e suas Interseccionalidades, ocorrido em 30/06/2025, no auditório do 2º andar na sede OAB/RS na cidade de Porto Alegre.

termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRESSIANI, Nathalie. Nancy Fraser: 1944. **Blogs de Ciência da Universidade Estadual de Campinas: Mulheres na Filosofia**, [Campinas], v. 7, n. 4, p. 1-17, 2024.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Imagem Virtual, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1996.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; OLEA, Thais Campos. **Lei Maria da Penha**: perspectivas jurídicas e sociais. Recife: Editora Publius, 2025.

O Relatório Brundtland e a Proteção das Futuras Gerações

The Brundtland Report and the Protection of Future Generations

Bárbara Santiago de Lima¹

Mônia Clarissa Hennig Leal²

INTRODUÇÃO

Diante da urgência em enfrentar a crise climática e dos impactos socioeconômicos globais que afetam diretamente as futuras gerações, o Relatório Brundtland (1987), ao consagrar a noção de desenvolvimento sustentável, oferece fundamentos essenciais para a construção de políticas públicas e instrumentos jurídicos voltados à

¹ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPEs modalidade II. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisas “Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos”, vinculado ao PPGD da UNISC, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: bsantiago@mx2.unisc.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5273493020592119>.

² Com Pós-Doutorado na Ruprecht-Karls Universität Heidelberg (Alemanha) e Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, na Alemanha. Coordenadora e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, onde ministra as disciplinas de Jurisdição Constitucional e de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, respectivamente. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Membro do Conselho Superior (2014-2019) e Coordenadora do Comitê de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS (2022-2024). Coordenadora científica e representante brasileira do grupo de especialistas do “Programa Estado de Derecho para Latinoamérica”, da Fundação Konrad Adenauer, com sede em Bogotá (Colômbia). Membro da Rede ICCALBrasil, vinculada ao Instituto Max Planck de Direito Internacional Público e Comparado, de Heidelberg, Alemanha.

proteção de direitos intergeracionais. Para tanto, a pesquisa possui como tema o Relatório Brundtland e a proteção das futuras gerações, buscando responder ao seguinte problema: De que forma o Relatório Brundtland fundamenta a proteção das futuras gerações? Como hipótese, tem-se que o Relatório Brundtland, ao introduzir o princípio da sustentabilidade intergeracional, forneceu as bases conceituais e normativas para a proteção das futuras gerações. A metodologia utilizada no trabalho baseia-se no método dedutivo, partindo-se do Relatório Brundtland, para então analisar-se a questão específica da proteção intergeracional trazida pelo documento. Como método de procedimento, utiliza-se o analítico, tendo como objeto de estudo o Relatório Brundtland e como técnicas de pesquisa, utilizam-se a bibliográfica e a documental, partindo de livros e artigos que tratam da temática, além do próprio relatório. Como resultado preliminar, conclui-se que o Relatório Brundtland, ao consolidar o princípio da sustentabilidade intergeracional como eixo da agenda global, inspirou normas constitucionais, tratados internacionais e políticas ambientais.

DESENVOLVIMENTO

Diante da urgência imposta pela crise climática e pelos impactos socioeconômicos globais que incidem de forma direta sobre as futuras gerações, o Relatório Brundtland (1987), ao consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável, constituiu um marco fundamental para a formulação de políticas públicas e para a criação de instrumentos jurídicos destinados à tutela dos direitos

intergeracionais. Desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU), fornece uma visão abrangente sobre como pode-se conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente e o bem-estar social (Souza, 2024).

Após a Conferência de Estocolmo de 1972, a Assembleia Geral da ONU criou, em dezembro do mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, responsável por coordenar as ações voltadas à proteção ambiental global. Entre suas prioridades destacam-se a gestão dos ecossistemas, a governança ambiental, a resposta a catástrofes e conflitos, o controle de substâncias nocivas, a promoção da eficiência no uso dos recursos naturais e o enfrentamento das mudanças climáticas (ONU, 2020).

No ano de 1983, o Secretário-Geral das Nações Unidas convidou Gro Harlem Brundtland, médica com formação em saúde pública e ex-primeira-ministra da Noruega, para presidir a recém-criada Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A escolha de Brundtland se deu em razão de que a sua visão da saúde pública transcendia os limites da medicina e incorporava preocupações mais amplas ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento humano (ONU, 2020).

Em abril de 1987, a comissão publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” (Our Common Future), documento que ficou amplamente conhecido como Relatório Brundtland. Esse marco histórico introduziu de forma sistemática o conceito de desenvolvimento sustentável no debate público e político

internacional, estabelecendo as bases para a agenda global que se consolidaria nas décadas seguintes (ONU, 2020).

Conforme dispõe o Relatório, “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (ONU, 1987). Essa definição inaugura uma noção de justiça intergeracional, ao reconhecer que o crescimento econômico e o progresso social não podem ocorrer à custa da degradação ambiental ou da limitação das possibilidades das próximas gerações (ONU, 1987).

Trata-se, portanto, de um marco conceitual que articula as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento, estabelecendo um equilíbrio entre o atendimento imediato das demandas humanas e a preservação das condições necessárias para a continuidade da vida no planeta. Isso porque,

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (ONU, 1987).

No mesmo sentido, Machado (2013, p. 24) ressalta que as gerações atuais têm o dever de utilizar o meio ambiente de forma responsável, evitando que sua exploração cause escassez ou fragilidade para as gerações futuras. Do mesmo modo, ensinam Oliveira e Melo (2023, p. 16), quando referem que

[...] proteger o meio ambiente e o manter ecologicamente equilibrado para satisfazer as necessidades da presente e futuras gerações é uma aplicação prática da intergeracionalidade e do próprio princípio da dignidade humana, pois é a porta de entrada para manutenção da vida humana, haja vista que aponta para uma qualidade ambiental que o núcleo essencial do Direito Ambiental visa proteger.

A proteção das gerações futuras está intimamente ligada à adoção do princípio da precaução, especialmente em um contexto no qual a ciência deixa de ter exclusividade sobre a verdade e se mostra limitada para lidar com problemas frequentemente criados ou potencializados pelos próprios avanços científicos (Schiocchet; Liedke, 2012, p. 124). O princípio da precaução, para Leal e Maas (2022, p. 420) trata-se da noção de “Risikopflicht” ou “dever de evitar riscos” que ocorre através da “atuação do Estado com o objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral, mediante a adoção de medidas de proteção ou prevenção”.

A proteção ao meio ambiente, além do princípio da precaução, depende da aplicação da prevenção e da sustentabilidade, que são essenciais na orientação de políticas públicas e decisões jurídicas que visam proteger direitos intergeracionais. Nesse contexto, a Constituição Federal brasileira de 1988, assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o dever de proteção, conforme redação do artigo 225³ (Brasil, 1988).

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Tal disposição demonstra interrelação com o conteúdo do Relatório Brundtland, comprovando a influência do dispositivo nos ordenamentos internos dos países. Isso porque, para Souza (2024) o Relatório Brundtland é mais do que um documento histórico, mas sim um guia para a ação global em direção a um futuro sustentável, visto que seus princípios inspiram governos, organizações e pessoas a trabalharem juntos para alcançar um equilíbrio entre crescimento econômico, justiça social e conservação ambiental. Portanto, ao consolidar a sustentabilidade geracional, o documento se enquadra no âmbito global como referência, fundamentando a proteção das futuras gerações na proteção ao meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado preliminar, conclui-se que o Relatório Brundtland consolidou o princípio da sustentabilidade intergeracional como eixo da agenda global, inspirando normas constitucionais, tratados internacionais e políticas ambientais. Apesar de sua relevância histórica e teórica, o maior desafio permanece em sua implementação prática, principalmente diante da crise climática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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: 13 ago. 2025.

SOUZA, Edson. Desdobrando os Princípios e Impactos do Relatório Brundtland. São Paulo: Aglobal, 2024. Disponível em: <https://cestosdelixoelixeiras.com.br/blog-lixearas/desvendando-o-relatorio-brundtlandsustentabilidade-e-desenvolvimento-para-o-futuro>. Acesso em: 02 set. 2025.

OLIVEIRA, Amanda Nicole Aguiar de; MELO, Sandro Nahmias. O direito ao meio ambiente das futuras gerações: soluções do conflito intergeracional de direitos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. v. 33. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/57940>. Acesso em: 31 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. A ONU e o meio ambiente. Brasília: Nações Unidas Brasil, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations, 1987. Disponível em: <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainabledevelopment/brundtland-report.html>. Acesso em: 31 jul. 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. “Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e “proibição de excesso”: espectro de sua conformação e desenvolvimento pela teoria constitucional alemã. Revista Brasileira de Estudos Políticos. n. 125. 397-438. jul./dez. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/768/661>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: JusPodivm, 2024. global.

SCHIOCCHET, Taysa; LIEDKE, Mônica Souza. O direito e a proteção das gerações futuras na sociedade de risco Veredas do Direito. v. 9. n. 17. 109-131. Jan/jun. 2012. Disponível em:

<https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/256/2>
11. Acesso em: 01 set. 2025.

Discriminação Algorítmica e Proteção Intergeracional: o Direito à Igualdade e não Discriminação pela Ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Algorithmic Discrimination and Intergenerational Protection: The Right to Equality and Non-Discrimination from the Perspective of the Inter-American Court of Human Rights

Camila Lopes Martins¹
Lidiane Brum da Fonseca²

INTRODUÇÃO

A crescente digitalização da vida social conferiu aos algoritmos papel central em decisões que afetam direitos fundamentais. Longe de serem neutros, esses sistemas podem reproduzir e intensificar desigualdades, configurando discriminação contra grupos vulneráveis. Diante desse cenário, questiona-se: de que forma a discriminação algorítmica compromete a proteção intergeracional de grupos vulneráveis, à luz dos direitos à igualdade e não-discriminação?

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC, com bolsa modalidade II PROSUC/CAPES. Realizou o segundo semestre do mestrado na Universidade da Coruña, Espanha, com bolsa integral Erasmus KA171. Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta" coordenado pela Prof. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal e vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7321118367792120>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3000-282X>. E-mail: camilalmartins97@gmail.com.

² Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES modalidade II. Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta" coordenado pela Prof. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal e vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6643529434207287>. E-mail: lidianebrumda@outlook.com.

Parte-se da hipótese de que a discriminação algorítmica perpetua padrões de discriminação estrutural, comprometendo não apenas os atingidos no presente, mas também as futuras gerações. O objetivo é analisar os desafios da discriminação algorítmica no espaço digital e articular sua relação com a igualdade, a não discriminação e a proteção intergeracional, tomando como referência, sobretudo, as contribuições interpretativas da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Metodologicamente, utiliza-se o método dedutivo, com revisão bibliográfica interdisciplinar. A pesquisa organiza-se em dois eixos: primeiramente será analisado o fenômeno da discriminação algorítmica enquanto reprodutora da discriminação estrutural, verificando o seu impacto com relação aos grupos vulneráveis. Posteriormente serão investigados os contornos protetivos no âmbito do direito à igualdade e não-discriminação desenvolvidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, avaliando sob a ótica da proteção intergeracional.

Assim, pretende-se demonstrar que a compreensão da discriminação algorítmica como risco estrutural exige não apenas o fortalecimento de marcos normativos de igualdade, mas também a incorporação da dimensão intergeracional, de modo a assegurar que padrões discriminatórios não sejam projetados e naturalizados no futuro. Desse modo, o estudo busca contribuir para o debate contemporâneo acerca dos limites e responsabilidades do espaço digital, evidenciando a necessidade de respostas jurídicas orientadas pelos parâmetros da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O IMPACTO DA DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA NA PROTEÇÃO INTERGERACIONAL E A UTILIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Para fins jurídicos, a discriminação compreende qualquer distinção, exclusão ou restrição que limite o gozo, em condições de igualdade, de direitos e oportunidades. Importa destacar que ela pode ocorrer de forma intencional ou não, uma vez que práticas discriminatórias muitas vezes decorrem de relações ou padrões indiretos. Assim, ainda que não haja propósito de excluir, os efeitos produzidos podem configurar discriminação. Esse entendimento é fundamental para a análise da discriminação estrutural, que não se origina necessariamente de condutas individuais deliberadas, mas é reproduzida por concepções enraizadas nas estruturas sociais e institucionais, gerando barreiras persistentes ao acesso de determinados grupos (Duarte; Negócio, 2021, p. 224).

A discriminação estrutural caracteriza-se por tratamentos desiguais dirigidos a grupos vulneráveis e minorias, decorrentes de injustiças históricas, deficiências educacionais e preconceitos profundamente enraizados. Diferentemente da discriminação pontual, que atinge um indivíduo de forma isolada, a discriminação estrutural manifesta-se como um processo sistêmico e contínuo, responsável por perpetuar desigualdades contra coletividades historicamente marginalizadas. Nessa perspectiva, está intrinsecamente vinculada a estigmas sociais, culturais e institucionais que consolidam barreiras persistentes ao pleno exercício de direitos (Silvério, 2002, p. 233).

Com relação aos grupos atingidos, a discriminação estrutural incide diretamente sobre os grupos vulneráveis, categoria que também abrange as chamadas minorias. A “minoria” pode ser compreendida como espécie do gênero “grupo vulnerável”, distinguindo-se pelo fato de seus integrantes possuírem um traço físico ou cultural que os identifique, por exemplo, em razão de raça, sexo ou etnia. Importa destacar que o termo “minoria” não guarda relação com quantidade numérica de pessoas, mas com a condição de inferioridade na representação e expressão social. Já os grupos vulneráveis, em sentido mais amplo, não necessariamente apresentam um elemento cultural ou físico de identificação, mas são igualmente alvo de exclusão e discriminação, como ocorre com consumidores e trabalhadores (Vargas; Leal, 2023, p. 880). Neste trabalho, buscando a concepção mais abrangente, se utilizará a denominação do gênero grupos vulneráveis.

Acrescenta-se a esse contexto discriminatório estrutural, o uso de tecnologias que operam a partir de dados baseados em experiências e decisões humanas anteriores, ou que carregam vieses inseridos pelos próprios programadores. Tal dinâmica potencializa a reprodução desses preconceitos, configurando o fenômeno conhecido como discriminação algorítmica. A discriminação algorítmica se alastra encoberta por um véu de suposta neutralidade e infalibilidade das máquinas. Contudo, na prática, como será demonstrado a seguir, os sistemas de inteligência artificial não se mostram imunes a falhas e vieses. Pelo contrário, carecem de mecanismos capazes de corrigir dados que reproduzem preconceitos

humanos, configurando um terreno propício à intensificação de tratamentos discriminatórios (Requião; Costa, 2022, p. 4).

Para compreensão da discriminação algorítmica é fundamental compreender o funcionamento dos algoritmos, que pode ser definido como qualquer procedimento de computador “que possua algum valor agregado na qualidade de suas entradas (input), gerando outros valores na saída (output), de forma que pode ser considerado uma ferramenta para resolver um problema” (Maranhão, Abrusio, Almada, 2021, p. 287). A reprodução da discriminação estrutural adquire contornos ainda mais prejudiciais no ambiente digital, dado que os algoritmos são projetados para aprender de forma autônoma, por meio da capacidade de *machine learning*, em que identificam padrões e tomam decisões de maneira independente. No entanto, à medida que processam os dados, os algoritmos ajustam seus parâmetros preditivos, de modo que, quando os dados são incompletos ou enviesados, não apenas a distorção persiste, como também é incorporado pelo próprio sistema (Anarte, 2023, p. 105).

Acerca das causas que ensejam a discriminação algorítmica, destacam-se duas possibilidades de origem: i) a discriminação embutida na programação de forma a refletir os preconceitos do humano que a criou e ii) a discriminação proveniente do uso de dados enviesados, ou seja, dados que carreguem informações preconceituosas. No que se refere à primeira causa, opiniões, experiências e, muitas vezes, preconceitos constituem noções individuais que podem ser incorporadas aos sistemas pelos próprios programadores, mesmo sem intenção deliberada, principalmente

considerando um contexto estrutural de inferiorização de determinados grupos. Quanto à segunda causa, destaca-se o enviesamento dos dados, que pode decorrer tanto da coleta de informações tendenciosas quanto da utilização de dados pouco representativos (Bazzi, 2023, p. 229).

Por razões evidentes, casos discriminatórios por preconceitos embutidos pelos seus criadores, são de difícil detecção e comprovação. Especialmente em razão da complexidade de funcionamento dos algoritmos de inteligência artificial, ou algoritmos inteligentes. A complexidade desse tipo de algoritmo pode ser percebida pelo maior volume de dados processados, pela imprevisibilidade do seu resultado, já que envolve a aplicação de variáveis e critérios de priorização não fixo, além da capacidade de aprendizagem da máquina. Esses fatores conferem aos sistemas de inteligência artificial o caráter de *black boxes*, ou seja, sistemas opacos de difícil compreensão e controle (Doneda e *et al.*, 2018, p. 6).

Com relação à discriminação decorrente da sub-representação dos dados destaca-se o caso do Google Photos, aplicativo que é conhecido por realizar identificação e agrupamento automático de imagens. Em 2015, fotos de Jacky Alciné e de sua namorada, ambas pessoas negras, foram erroneamente etiquetadas com a tag 'gorilas'. Em resposta, verificou-se que, em 2018, jornalistas da *Wired* demonstraram que a empresa havia apenas removido a tag "gorila" da ontologia do sistema, sem corrigir os vieses subjacentes (Silva, 2020, p. 437). Esse episódio evidencia que a ausência de

representatividade nos dados de treinamento pode gerar resultados discriminatórios e que a solução adotada constituiu apenas uma medida paliativa, sem enfrentar a raiz do problema.

No que se refere à discriminação algorítmica derivada de dados tendenciosos, destaca-se o caso de 2015 do sistema de recrutamento baseado em inteligência artificial da Amazon. Embora criado para selecionar os melhores candidatos, o software promovia, na prática, discriminação de gênero, ao internalizar autonomamente a preferência por homens, com base nos padrões históricos de contratação da empresa nos últimos dez anos para posições de engenharia de software. Esses critérios evidenciam a falta de neutralidade do sistema, que avaliava os candidatos a partir de padrões passados, resultando em discriminação automática contra mulheres, independentemente de suas qualificações individuais (Borges; Filó, 2021, p. 233).

Verifica-se, portanto, a interconexão entre discriminação estrutural e discriminação algorítmica, evidenciando que as tecnologias, isoladamente, não são discriminatórias; o que as torna perpetuadoras de preconceitos é a incorporação e reprodução de vieses humanos, especialmente aqueles enraizados nas estruturas sociais. Considerando que essas tecnologias não estão imunes a falhas e subjetividades humanas, torna-se evidente a necessidade de critérios de controle, dada a capacidade desses sistemas de ampliar e disseminar de maneira rápida e abrangente práticas discriminatórias e prejudiciais.

Nesse sentido, Bloem (2023, p. 6) estabelece que a discriminação algorítmica tende a reproduzir e amplificar desigualdades estruturais existentes na sociedade, como preconceitos de raça, gênero e classe social. Essas desigualdades, incorporadas em sistemas de inteligência artificial, moldam padrões sociais que podem persistir ao longo do tempo, impactando o acesso à educação, crédito, empregos e outros serviços essenciais. Assim, decisões automatizadas hoje criam condições que afetam não apenas os indivíduos atuais, mas também as futuras gerações, configurando um risco intergeracional para direitos fundamentais e oportunidades iguais.

Diante desse cenário, passa-se à análise, a partir das contribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) dos possíveis contornos protetivos no âmbito do direito à igualdade e à não-discriminação, especialmente no que se refere à proteção intergeracional. Busca-se compreender de que forma os parâmetros consolidados pela Corte IDH podem servir como balizas para enfrentar os desafios contemporâneos impostos pelo fenômeno da discriminação algorítmica.

A globalização econômica e a revolução tecnológica transformaram a forma como a sociedade contemporânea se relaciona com o tempo. A aceleração dos fluxos sociais e informacionais, aliada à cultura do imediato, reforça uma sensação de instabilidade e insegurança, de modo que o futuro passa a ser constantemente invocado no presente, e essa ideia de tempo futuro, portanto, não é concebida como dimensão distante, mas como

espaço de disputas projetado desde já (Schneider, Miranda, Lucas, 2021, p. 970). Tal contexto é fundamental para compreender a necessidade de uma abordagem jurídica que não restrinja a proteção de direitos fundamentais ao presente, e que incorpore de forma explícita a perspectiva intergeracional.

É nesse cenário que se insere a análise do direito à igualdade e à não discriminação. No âmbito do sistema interamericano, tais princípios assumem papel de reconhecimento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Um exemplo disso é na Opinião Consultiva OC-18/03, em que a Corte estabelece que a proibição da discriminação constitui norma de *jus cogens*, ou seja, princípio imperativo de direito internacional, não passível de relativização nem mesmo em situações de emergência (Silva, 2020). Indo além, nas palavras de Moraes e Leal, a igualdade e a não discriminação são “um objetivo a ser perseguido” (2021, p. 144).

A dimensão intergeracional, por sua vez, tem sido objeto de progressiva incorporação pela jurisprudência da Corte IDH, especialmente em casos relacionados a povos indígenas e meio ambiente. No caso *Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai* (Corte IDH, 2006, p. 22), por exemplo, a Corte reconheceu que a omissão estatal em assegurar o direito às terras ancestrais comprometia não somente a geração presente, mas também a continuidade cultural das futuras gerações indígenas. Mais recentemente, no *Caso habitantes de La Oroya vs. Peru* (Corte IDH, 2023, p. 57), ao analisar a contaminação ambiental sofrida pela população local, a Corte enfatizou a necessidade de assegurar justiça

intergeracional, ressaltando que os danos ambientais comprometem condições de vida dignas para as gerações futuras.

A noção de justiça intergeracional pode ser compreendida a partir da teoria da equidade intergeracional formulada por Weiss (1992, p. 22-23), que identifica três princípios estruturantes: opções, conservação e acesso. Nessa perspectiva, cada geração deve ser entendida simultaneamente como guardiã e beneficiária dos bens naturais e culturais que recebe, cabendo-lhe transmiti-los às gerações futuras em condições de usufruto semelhante. Essa concepção confere à justiça uma dimensão temporal normativa, que transcende o presente imediato e projeta responsabilidades sobre o modo como as escolhas atuais moldam o futuro (Weiss, 1992, p. 22-23).

Não obstante sua relevância, a teoria da equidade intergeracional não se encontra livre de críticas. Brandão e Souza (2010, p. 172-173) questionam a dificuldade de se gerar igualdade entre gerações quando a própria geração presente convive com desigualdades profundas em termos de renda, acesso a recursos naturais e fruição de direitos básicos. Contudo, tal limitação não invalida o conceito, mas antes evidencia sua natureza dinâmica, afinal:

Como teoria, encontra-se sujeita à verificação e ao aperfeiçoamento; como princípio, pode e deve ser vista como diretriz ética fundamental a ser observada na tomada de decisões e na implementação de políticas (Brandão; Souza; 2010, p.173).

Essa compreensão é crucial quando se examina a discriminação algorítmica. Como demonstrado, tais sistemas criam

barreiras invisíveis, mas persistentes, que afetam desproporcionalmente grupos vulneráveis. Ao reforçarem desigualdades históricas, os algoritmos impactam indivíduos no presente e também moldam padrões de exclusão que se projetam no futuro, configurando um risco intergeracional.

Ademais, esse raciocínio pode ser transposto para o campo digital. Se a discriminação algorítmica condiciona o presente, criando barreiras invisíveis, mas persistentes para grupos vulneráveis, seus efeitos se projetam inevitavelmente sobre o futuro, consolidando padrões de exclusão que tenderão a se repetir e intensificar. Nesse sentido, os Estados devem assumir um dever reforçado de cuidado e prevenção, evitando que os avanços tecnológicos sejam apropriados como mecanismos de naturalização da discriminação.

Portanto, a incorporação da perspectiva intergeracional ao direito à igualdade e à não discriminação mostra-se imprescindível. A jurisprudência da Corte IDH fornece parâmetros sólidos para a formulação de respostas jurídicas adequadas aos desafios impostos pela sociedade digital, demonstrando que a proteção da dignidade humana exige além do reconhecimento das violações presentes, o compromisso de impedir sua projeção sobre as gerações futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discriminação algorítmica, ao reproduzir padrões de desigualdade e preconceito historicamente enraizados, afeta diretamente grupos vulneráveis e, de forma indireta, compromete os

direitos e oportunidades das futuras gerações. Decisões automatizadas em áreas como educação, crédito, emprego e serviços essenciais consolidam desigualdades que podem se perpetuar ao longo do tempo, tornando evidente a necessidade de um olhar intergeracional.

Ao se compreender que a igualdade e a não discriminação constituem normas de *jus cogens*, como reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, revela-se que não se trata apenas de corrigir injustiças atuais, mas também de evitar que estas sejam projetadas para o futuro. A justiça intergeracional, concebida a partir da teoria de Weiss e consolidada em precedentes da Corte IDH, fornece um arcabouço normativo essencial para interpretar os riscos associados às tecnologias digitais e orientar respostas adequadas.

Nesse sentido, o enfrentamento da discriminação algorítmica exige não apenas o fortalecimento de mecanismos jurídicos de proteção, mas também o desenvolvimento de políticas públicas e práticas regulatórias capazes de identificar e mitigar vieses nos sistemas de inteligência artificial. A responsabilidade estatal deve ser reforçada, tanto para garantir a transparência e o controle social desses sistemas, quanto para assegurar que o espaço digital não se converta em novo território de exclusão e marginalização.

Assim, a incorporação da perspectiva intergeracional ao debate sobre discriminação algorítmica não é só uma questão de moralidade ética, mas também jurídica. A proteção dos direitos fundamentais no presente deve caminhar lado a lado com o compromisso de assegurar condições de igualdade para as gerações futuras, reafirmando que a

dignidade humana, fundamento dos sistemas internacionais de direitos humanos, não pode ser relativizada diante da velocidade das transformações tecnológicas.

Em última análise, se a globalização econômica e a revolução tecnológica remodelaram a percepção social do tempo, comprimindo o futuro no presente, cabe ao Direito impedir que essa aceleração se traduza em novas formas de exclusão e vulnerabilidade. O desafio do espaço digital não é apenas garantir que algoritmos funcionem com neutralidade técnica, mas assegurar que sua aplicação respeite os princípios mais elementares de igualdade e justiça. A resposta jurídica à discriminação algorítmica deve, portanto, assumir o futuro como horizonte normativo, reconhecendo que proteger os vulneráveis hoje é condição indispensável para que as próximas gerações herdem não um acúmulo de desigualdades digitais, mas um legado de dignidade, inclusão e democracia.

REFERÊNCIAS

ANARTE, Laura Flores. Sesgos de Género En La Inteligencia Artificial: El Estado de Derecho Frente a La Discriminación Algorítmica Por Razón de Sexo. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, v. 18, 2023, p. 95–120. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9273666>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BAZZI, Djeymes Amélio de Souza. Tratamento de dados pelo algoritmo: Evidência de um novo agente Discriminador nos processos de Seleção e recrutamento das empresas. In: COLOMBO, Cristiano; ENGELMANN, Wilson (org.). **Novas tecnologias e o princípio da Centralidade da pessoa humana**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2023.

BLOEM, Emma Ruttkamp. Intergenerational justice as driver for responsible AI. In: **Southern African Conference for Artificial Intelligence Research**. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 18-30.

BORGES, G. S.; FILÓ, M. da C. S. Inteligência artificial, gênero e direitos humanos: o caso Amazon. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 35, n. 3, p. 218-243, 2021. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/12259>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes; SOUZA, Carmo Antônio. O princípio da equidade intergeracional. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. Macapá, nº. 2, p. 163-175, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/planetaamazonia/article/view/694>. Acesso em: 03 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai**: sentença de 24 de agosto de 2010 (Mérito, reparações e custas). 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso habitantes de La Oroya vs. Peru**: sentença de 27 de novembro de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto; et al. Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 23, n. 4, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/8257>. Acesso em: 30 ago. 2025.

DUARTE, A.; NEGÓCIO, R. de V. Todos são iguais perante o algoritmo? Uma resposta cultural do direito à discriminação algorítmica. **Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 100, 2022. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5869>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MARANHÃO, Juliano; ABRUSIO, Juliana; ALMADA, Marco. Inteligência Artificial e o Direito: duas perspectivas. Universidade de São Paulo, 2021.

MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig.

Margem de apreciação nacional e diálogo institucional na perspectiva do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Tirant lo Blach, 2021.

REQUIÃO, Maurício; COSTA, Diego. Discriminação algorítmica: ações afirmativas como estratégia de combate. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1–24, 2022. Disponível em:

<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/804>. Acesso em: 30 ago. 2025.

SCHNEIDER, Eliete Vanessa; MIRANDA, Gabriela da Silva;

LUCAS, Douglas Cesar. A justiça entre tempos e gerações. **Revista Argumentum** – Argumentum Journal of Law, Marília, v. 22, n. 3, set.–dez. 2021. Disponível em:

<https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1297>. Acesso em: 03 set. 2025.

SILVA, Gabriel Mattos da. *A Opinião Consultiva n. 18/03 da Corte Interamericana: os direitos dos migrantes*

indocumentados. Disponível em: <https://nidh.com.br/opinio-consultiva-n-o-13-93-as-atribuicoes-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 03 set. 2025.

SILVA, Tarcízio da. Visão computacional e racismo algorítmico:

branquitude e opacidade no aprendizado de máquina. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 12, n. 31, 2020.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, São Carlos, p. 219-246, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/RkKqjbycXDYS93kh8bNdLLs/#>. Acesso em: 30 ago. 2025.

VARGAS, E.F.; LEAL, M. C. H. Grupos Vulneráveis e Minorias: há uma Distinção Terminológica na Constituição Federal de 1988 e na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal?. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 877–904, 2023. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/732>. Acesso em: 10 ago. 2025.

WEISS, Edith Brown. In Fairness To Future Generations and Sustainable Development. **American University International Law Review**. v. 8, n. 1 (1992). p. 19-26. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=auilr>. Acesso em: 02 set. 2025.

O impacto do acolhimento institucional na construção da cidadania das crianças e adolescentes.

The impact of institutional care on the development of citizenship among children and adolescents.

Christine Zogbi Farias¹
Clovis Gorczewski²

INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe uma análise sobre os impactos do período de institucionalização na construção da cidadania das crianças e adolescentes. O foco recairá sobre o direito à convivência familiar e a teoria da proteção integral.

A questão central envolve a importância da duração mínima do período de acolhimento institucional, considerando o caráter excepcional e provisório da medida. Isso porque as crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional estão afastadas da convivência familiar, o que gera grandes impactos no seu desenvolvimento.

¹ Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Mestre em Direito e Justiça Social pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-8187-2217>. E-mail: christine_zogbi@hotmail.com.

² Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pesquisador do Grupo Direitos Humanos. Doutor em Direito (Universidad de Burgos 2002), Pós-doutor pela Universidad de Sevilla (CAPES, 2007) e pela Universidad de La Laguna (CAPES/Fundación Carolina 2011). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0511-8476>. E-mail: clovisg@unisc.br.

O problema que esta pesquisa busca responder é: Quais os impactos do acolhimento institucional na construção da cidadania de crianças e adolescentes? Esse questionamento surge da necessidade de compreender os impactos do afastamento das crianças e adolescentes da convivência familiar e analisar quais as políticas públicas existentes para minimizar os impactos quando necessária a aplicação da medida de acolhimento institucional. Isso porque o acolhimento institucional deve ocorrer em caráter provisório e excepcional, uma vez que a convivência familiar é necessária para proteção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e a construção de sua cidadania.

A hipótese inicial é que o longo período de institucionalização causa impactos na construção da cidadania das crianças e adolescentes, considerando que a convivência familiar é direito fundamental e necessária ao seu desenvolvimento saudável.

Para enfrentar o questionamento proposto, o objetivo geral deste estudo é explorar como o sistema jurídico brasileiro e as políticas públicas na área da infância e juventude protegem e garantem a efetiva construção da cidadania das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

Os objetivos específicos foram analisar a legislação acerca do tema; analisar os possíveis impactos do período de acolhimento institucional no desenvolvimento infantil; analisar os desafios e necessidades para que as crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional possam ter garantido o direito à convivência familiar, viabilizando a construção de sua cidadania.

O método de abordagem foi dedutivo e o método de procedimento monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada nas bases de dados acadêmicos considerando a produção científica brasileira atual sobre o tema. A pesquisa documental foi realizada no site do Sistema Nacional de Adoção de Acolhimento.

A partir da pesquisa realizada, verificou-se que o longo período de acolhimento institucional é prejudicial ao desenvolvimento das crianças e adolescentes. Ainda, a convivência familiar é fundamental para a efetiva construção da cidadania das crianças e adolescentes à luz da teoria da proteção integral.

DESENVOLVIMENTO

A teoria da proteção integral trouxe um novo paradigma no contexto dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos e a contar com prioridade absoluta, em razão da sua condição de desenvolvimento.

No cenário internacional, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, é um marco na garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Dispõe que para o desenvolvimento sadio, a criança precisa de amor, compreensão e de um ambiente com segurança e afeto.

Nessa linha, a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, que entrou em

vigor em 02 de setembro de 1990, também é um importante marco legal na área da infância e juventude. Conforme ressalta Bittencourt (2023, p. 87), trata-se do instrumento de direitos humanos mais aceito da história, haja vista que ratificado por 196 países.

No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova perspectiva com relação aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Posteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, conferindo-os prioridade absoluta.

Ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um rol de medidas protetivas, que devem ser aplicadas em situação de violação de direitos. Tais medidas encontram-se previstas no art. 101, do ECA. Não se trata de rol taxativo, cabendo a aplicação de outras medidas necessárias à proteção das crianças e dos adolescentes (Farias; Gorczewski, 2025, p. 06).

As medidas de proteção têm o objetivo de afastar a criança ou adolescente de situação de ameaça ou violação de direitos por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou por razão da sua conduta, como dispõe o art. 98, do ECA (Farias, 2024, p. 27).

Entre as medidas previstas, destaca-se a medida de acolhimento institucional, que é aplicada quando necessário o afastamento da criança ou do adolescente da família biológica em situações de risco extremo (abusos, negligências, violências, entre outras violações graves de direitos).

O Juizado da Infância e Juventude possui competência para

aplicação das medidas protetivas em favor das crianças e adolescentes. Ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu o Conselho Tutelar como órgão responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, conferindo ao órgão capacidade de aplicação de algumas medidas de proteção (Ishida, 2021, p. 333).

A intervenção do Conselho Tutelar se dá a partir de uma denúncia, que é averiguada pelos conselheiros. Por meio da notificação aos pais ou responsáveis, ocorre a averiguação do caso. Constatada violação dos direitos da criança/adolescente, poderá ser aplicada uma medida de caráter emergencial, com a finalidade de suspender imediatamente a situação de risco em que a criança se encontra (Martins; Jorge, 2011, p. 56).

Caso o Conselho Tutelar verifique a necessidade de afastamento da criança ou do adolescente da família biológica, deve comunicar ao Ministério Público, com a justificativa, bem como relatando as orientações e providências já aplicadas ao caso.

O afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar compete exclusivamente à autoridade judiciária, a pedido do Ministério Público ou de quem possua legítimo interesse, em procedimento contencioso, em que se garanta aos pais ou ao responsável o contraditório e a ampla defesa (art. 101, §2º, do ECA).

A medida de acolhimento institucional possui caráter provisório e excepcional. Em razão disso, deve ser realizada a reavaliação da medida trimestralmente. Para tanto, as equipes técnicas das instituições de acolhimento remetem à Vara da Infância

e Juventude o Plano de Atendimento Individual (PIA) de todas as crianças e adolescentes acolhidos.

O prazo limite para a permanência da criança ou do adolescente na instituição de acolhimento é de dezoito meses, prorrogável excepcionalmente, no interesse do protegido. Contudo, sabe-se que a realidade das crianças e dos adolescentes acolhidos no país, especialmente aqueles com perfil de difícil adoção (crianças mais velhas, adolescentes, grupos de irmãos, crianças com deficiência) é a permanência no serviço de acolhimento por longos períodos, muitas vezes até completarem a maioridade.

O acolhimento institucional gera graves consequências no desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Isso porque nas instituições de acolhimento a rotina é bastante padronizada. Além disso, o número de cuidadores é inferior ao número de crianças e adolescentes acolhidos. Assim, os cuidados não são individualizados. Dessa forma, não há a proximidade e a interação física, verbal e afetiva necessárias ao desenvolvimento da criança (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 06).

A Teoria do Apego, de Bowlby (1984), defende que a criança busca proteção através do apego ao cuidador que lhe oferece cuidados ternos e sistemáticos, uma vez que não consegue sobreviver sozinha. Assim, por instinto, o bebê procura a proximidade, desenvolvendo o apego à mãe ou a quem lhe oferece cuidados sistemáticos.

Vargas (1998, p. 38) aponta que quando não há essa vinculação da criança com o cuidador principal, a criança se

desestrutura. O apego seguro é fundamental para a construção da autoestima e é a base da confiança. Quando a criança não tem suas necessidades atendidas, o seu sistema biológico e comportamental pode ser comprometido.

Ressalta-se que as crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, ainda que provisoriamente, não tem o seu direito à convivência familiar garantido.

Para que o indivíduo exista e se realize, é indispensável que seja assegurada a inviolabilidade do seu direito à vida e à dignidade. Nesse sentido, a garantia de uma vida digna implica também a inclusão da pessoa no ambiente familiar, especialmente a criança e o adolescente, pelo fato de estarem em formação de sua personalidade e em período de desenvolvimento (Farias, 2024, p. 33).

À luz da teoria da proteção integral, para que a criança tenha o adequado desenvolvimento físico e emocional, é necessário o cuidado e o afeto. Nesse sentido, a importância do pertencimento a uma família, em que possa vivenciar a estabilidade e a confiança (Renon, 2009, p. 57).

O afeto, enquanto valor jurídico, é direito fundamental das crianças e dos adolescentes, e está ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana (Kreuz, Cerutti e Velasco, 2022, p. 19).

Quem dá amor, cuidado, supre as necessidades e oferece ambiente saudável para o desenvolvimento, ainda que não possua vínculos biológicos, cumpre o preceito constitucional de assegurar a convivência familiar às crianças e aos adolescentes (Dias, 2024, p. 41).

Conforme preconiza o ECA, deve-se trabalhar, prioritariamente, o retorno da criança ou do adolescente acolhido à família biológica. Para tanto, a equipe técnica e a rede de proteção efetuam orientações e encaminhamentos à família. Contudo, nos casos em que a família não adere aos encaminhamentos, não demonstra condições de retomar os cuidados dos filhos sem colocá-los em risco, necessário se faz o encaminhamento à família substituta através da adoção, após o procedimento de destituição do poder familiar.

Nesses casos, necessário se faz o encaminhamento, o mais rápido possível, da criança ou o adolescente para adoção, para minimizar os impactos do longo período de institucionalização. Destaca-se que as adoções no Brasil são concretizadas através do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). Para tanto, os pretendentes à adoção indicam o perfil de criança e adolescente que desejam adotar. Após, há um cruzamento dos dados com as crianças e adolescentes disponíveis, para haver a vinculação, se compatível o perfil.

Ocorre que a maioria dos pretendentes opta por crianças pequenas, saudáveis e sem irmãos. Uma realidade diferente da situação da maioria das crianças e adolescentes que estão nas instituições de acolhimento esperando por uma família.

Segundo os dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (2025), atualmente existem 34.672 crianças e

adolescentes em situação de acolhimento institucional. Dessas, 5.458 estão aptas à adoção.

Assim, é preciso o fortalecimento dos servidos da rede de proteção, para que o trabalho técnico de reintegração familiar seja realizado de forma efetiva, com objetivos claros e em tempo razoável, para que a criança e o adolescente não fique afastado da convivência familiar por período excessivo.

Ainda, para os casos em que não há a possibilidade do retorno para a família biológica, necessário que sejam empreendidos esforços conjuntos da rede protetiva, do Ministério Público e do Poder Judiciário para que o processo de destituição do poder familiar tenha tramitação célere, como preconiza o ECA, devendo ser observados os prazos legais. Para que, dessa forma, a criança ou o adolescente possa ser encaminhado à família substituta através da adoção.

Ademais, deve-se ter um olhar atento à questão das adoções com perfil de difícil colocação (crianças maiores, adolescentes, grupos de irmãos, crianças com deficiência). Dessa forma, são fundamentais os projetos de busca ativa, a fim de viabilizar que todas as crianças e adolescentes tenham garantido o seu direito à convivência familiar.

O acompanhamento e a proteção da família estão ligados à formação da personalidade da criança e do adolescente. “No dever de educar está implícita a obrigação de promover no filho o desenvolvimento pleno de todos os aspectos da sua personalidade, de modo a prepará-lo para o exercício da cidadania” (Carvalho; Teixeira, 2023, p. 264).

A cidadania está vinculada à luta pela efetivação de direitos. Assim, todos devem fazer a sua parte para acabar com qualquer forma de exclusão social. Sem inclusão, não há cidadania, haja vista que “ninguém pode ser verdadeiramente cidadão na presença de um não cidadão” (Gorczewski; Martin, 2011, p. 110).

Dessa forma, é indispensável garantir a participação plena de cada pessoa em seu grupo, bem como garantir a participação plena do grupo na comunidade, buscando uma sociedade mais justa e igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria da proteção integral trouxe um novo olhar para a área da infância e juventude, passando a considerar as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, com prioridade absoluta.

Nessa linha, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, representam muitos avanços na proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, especialmente em razão da sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Como forma de proteção, o ECA traz um rol de medidas que podem ser aplicadas em casos em que as crianças e os adolescentes se encontram em situação de vulnerabilidade e risco. Entre elas, a medida de acolhimento institucional, quando necessário o afastamento da família biológica.

A medida de acolhimento institucional possui caráter provisório e excepcional, devendo ser reavaliada a medida a cada três meses. O prazo limite para a permanência da criança ou do adolescente na instituição de acolhimento é de dezoito meses, prorrogável em situação excepcional, no interesse do protegido.

Ocorre que a realidade das crianças e dos adolescentes acolhidos no país é a permanência no serviço de acolhimento por longos períodos. Muitas vezes permanecem até completarem a maioridade, especialmente nos casos com perfil de difícil adoção (crianças mais velhas, adolescentes, grupos de irmãos, crianças com deficiência).

O longo período de acolhimento institucional gera graves consequências no desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Isso porque nas instituições de acolhimento a rotina é bastante padronizada e não há cuidados individualizados. Segundo Bowlby (1984), a criança precisa do apego seguro com o seu cuidador para o adequado desenvolvimento.

O apego seguro é fundamental para a construção da autoestima e é a base da confiança. Quando a criança não possui suas necessidades atendidas, pode haver comprometimento em todo o sistema biológico e comportamental.

Assim, é indispensável para o desenvolvimento sadio das crianças e dos adolescentes a garantia do direito à convivência familiar.

Para tanto, deve-se fortalecer a rede de proteção para que consigam realizar um trabalho efetivo e célere nos casos em que é possível o trabalho da família biológica para a reintegração familiar.

Ainda, nos casos em que não é possível o retorno, é necessário um esforço conjunto da rede de proteção, Ministério Público e Poder Judiciário para a tramitação célere do processo de destituição do poder familiar e encaminhamento da criança ou do adolescente à família substituta, através da adoção.

Também é preciso um olhar atento às necessidades das crianças e adolescentes com perfil de difícil adoção. Considerando que a maioria dos pretendentes opta por crianças pequenas, saudáveis e sem irmãos, é indispensável o investimento em políticas públicas e projetos que estimulem as adoções tardias.

A proteção de uma família está diretamente ligada à formação da personalidade da criança e do adolescente. Os pais promovem o desenvolvimento dos filhos em todos os aspectos de sua personalidade, preparando-os para o exercício da cidadania (Carvalho; Teixeira, 2023, p. 264).

Dessa forma, cada um deve fazer a sua parte para a construção de uma sociedade mais justa, de forma que se acabe com a exclusão social, especialmente de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Com a garantia do direito à convivência familiar, permite-se que as crianças e os adolescentes possam fazer parte da sociedade, construindo efetivamente sua cidadania.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sávio. Do Direito à família na convenção internacional sobre os direitos da criança. In: DIAS, Maria Berenice; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Orgs.). *A invisibilidade da criança e do adolescente: ausência de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2023.

BRASIL. *Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 30 ago. 2025.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BOWLBY, J. *Apego*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

CARVALHO, Dimas Messias de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. *A valorização da autonomia existencial de crianças e adolescentes: uma forma de torná-los visíveis*. In: DIAS, Maria Berenice; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Orgs.). *A invisibilidade da criança e do adolescente: ausência de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2023.

DIAS, Maria Berenice. *Filhos do afeto*. 4ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FARIAS, Christine Zogbi. *Adoção tardia e a prática do dia do encontro: direito à convivência familiar da criança e do adolescente*. Curitiba: Juruá, 2024.

FARIAS, Christine Zogbi; GORCZEWSKI, Clovis. *A busca ativa na adoção de crianças e adolescentes como política pública para efetivação dos Direitos Fundamentais e a construção da cidadania*. Anais do XXI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2025.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

ISHIDA, Válter Kenji. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência*. 21 ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

KREUZ, Sergio Luiz; CERUTTI, Neusa E. Figueiredo; VELASCO, Caroline de C. F. Buosi. *Acolhimento familiar: uma alternativa ao direito de convivência familiar da criança e do adolescente - um olhar sobre as infâncias (in)visíveis*. Curitiba: Juruá, 2022.

MARTINS, Christine Baccarat de Godoy; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. *Violência contra crianças e adolescentes: contexto e reflexões sob a ótica da saúde*. Londrina: Eduel, 2011.

RENON, Maria Cristina. *O Princípio da Dignidade Humana e sua Relação com a Convivência Familiar e o Direito ao Feto*. Florianópolis, 2009. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.
SCHERER, E.

SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO. *Painel de acompanhamento*. Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em 05 set. 2025.

VARGAS, Marizete. *Adoção Tardia: da família sonhada à família possível*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998.

O paradigma solidarista da Constituição Federal e sua incidência sobre a autonomia do médico: repercussões hermenêuticas e normativas na relação médico-paciente

The solidarity paradigm of the federal constitution and its incidence on medical autonomy: hermeneutical and normative repercussions in the doctor-patient relationship

Clarice Maria de Moura Assmann¹

Jorge Renato dos Reis²

Thayná Garcia Machado³

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar o princípio da solidariedade, previsto como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, como critério hermenêutico e normativo na

⁷² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade II. Mestra no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do Grupo de Pesquisa **“Interseções Jurídicas Entre o Público e o Privado”**, vinculado ao PPGD/Unisc. Endereço eletrônico: claricemouraassmann@gmail.com

⁷³ Pós-Doutor em Direito com bolsa Capes pela Università Degli Studi di Salerno (Itália). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Especialista em Direito Privado (Unisc). Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC). Pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa **“Interseções Jurídicas Entre o Público e o Privado”**, vinculado ao PPGD/Unisc. Professor. Advogado. E-mail: jreis@unisc.com.br

⁷⁴ Pós-graduanda em Direito Empresarial na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pelo Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP). Integrante do Grupo de Pesquisa **“Interseções Jurídicas Entre o Público e o Privado”**, vinculado ao PPGD/Unisc. Advogada. Endereço eletrônico: thaynamachado.adv@gmail.com

condução da vertente técnica da relação médico-paciente. Para tanto, a presente pesquisa parte da seguinte problemática: quais são os impactos da autonomia do médico para conduzir a vertente técnica da relação médico-paciente quando se adota o princípio da solidariedade como critério hermenêutico e normativo? A hipótese que se analisa é a de que o princípio da solidariedade, ao ser reconhecido como critério normativo, conduz a um novo pensamento sobre a autonomia do médico, que passa de mero decisor técnico a agente de cooperação na concretização da dignidade do paciente e da coletividade, assumindo também deveres de diálogo e corresponsabilidade.

O objetivo geral desse estudo é analisar os impactos da autonomia do médico na condução da vertente técnica da relação médico-paciente à luz do princípio da solidariedade como critério hermenêutico e normativo. Para dar concretude ao objetivo geral, os objetivos específicos da pesquisa estão disposto em três itens: (1) Analisar a autonomia do médico como valor técnico, ético e jurídico, delimitando seus contornos no âmbito da relação médico-paciente; (2) Examinar o princípio da solidariedade como critério hermenêutico e normativo; e (3) Verificar de que forma a solidariedade constitucional pode reconfigurar ou condicionar o exercício da autonomia médica, impondo deveres de cooperação, corresponsabilidade e proteção da dignidade humana.

Neste contexto, para responder a problemática proposta, O método de pesquisa adotado foi o dedutivo, com abordagem

qualitativa, valendo-se da pesquisa bibliográfica em fontes doutrinárias, normativas e jurisprudenciais.

DESENVOLVIMENTO

Nas relações médico-paciente, a autonomia técnica do profissional historicamente se consolidou como expressão de sua liberdade científica e de sua responsabilidade ética diante da vida humana. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 introduziu o princípio da solidariedade como fundamento normativo e critério hermenêutico para a concretização da dignidade da pessoa humana, irradiando efeitos tanto no campo público quanto nas relações privadas.

Em termos históricos, surgiram diversas acepções do termo solidariedade. No direito romano, referia-se à responsabilidade conjunta dos devedores, sendo cada um deles responsável pela totalidade; na França, a expressão surgiu no contexto das discussões sociais decorrentes da Revolução Francesa, inicialmente como sinônimo de fraternidade e filantropia. Ao final do século XIX, desvinculou-se desses significados e ganhou contornos objetivos como instrumento capaz de repensar as relações sociais (Farias, 1998, p. 190). Essa evolução permitiu sua incorporação pelo Direito, assumindo a função de princípio normativo e ético, presente nas constituições contemporâneas.

A solidariedade é característica intrínseca à vida em sociedade. Na linha tênue entre liberdade e fraternidade, é ela que

delimita essa fronteira, por meio da inspiração de uma virtude ética, alicerçada em valores de justa conduta e boa-fé (Reis; Quintana, 2017). No constitucionalismo Brasileiro, fundamentada no art. 3º, inciso I, da Constituição Federal, a solidariedade figura como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, traduzindo a ideia de harmonizar as individualidades com os interesses sociais da coletividade (Cardoso, 2010).

Nesse sentido, os direitos fundamentais são compreendidos em sua dimensão objetiva, na medida em que não apenas estruturam a ordem coletiva e vinculam o Estado, mas também estruturam os próprios fundamentos jurídicos das relações privadas. (Cardoso, 2010).

A centralidade dos princípios fundamentais na Constituição de 1988 dialoga com a clara intenção do legislador constituinte de inaugurar a ordem jurídica a partir da consagração da dignidade da pessoa humana e da solidariedade como fundamentos estruturantes. Nesse sentido, Reis (2007, p. 2037) observa que a dignidade da pessoa humana é compreendida como um “superprincípio”, capaz de orientar a hermenêutica constitucional contemporânea com um sentido próprio e de conferir ao sistema jurídico “unidade e racionalidade ética”.

O princípio da dignidade da pessoa humana, em maior ou menor grau, reverbera sobre todos os direitos fundamentais e exerce papel relevante na formação de novos direitos, uma vez que, como vetor interpretativo, pode impor determinadas posturas positivas diante de ofensas ao seu núcleo essencial (Sarmento, 2004). Nesse

contexto, os direitos fundamentais assumem funções simultâneas de defesa e promoção da pessoa.

Nas palavras de Sarlet (2011) além de os direitos e deveres fundamentais “asseguem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano” também possuem a função de “[...] propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida”. Em consequência, a atuação estatal não se limita a abstenções: impõe-se um agir voltado a prevenir, cessar e reparar violações.

A partir dessa concepção, o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas limita abusos, mas se traduz em deveres concretos do Estado, não apenas dever de respeitar e proteger, mas igualmente de promover condições para uma vida plena.

Ainda, como sublinha Sarlet (2011), além desses deveres mencionados, também impõe o dever de implementar medidas “[...] no sentido de evitar uma lesão da dignidade [...] ou, quando isto não ocorrer, com o intuito de reconhecer e fazer cessar [...] ou, de acordo com as circunstâncias, minimizar os efeitos das violações, inclusive assegurando a reparação do dano.” Nesse horizonte, a dignidade e a solidariedade não apenas limitam, mas orientam a autonomia técnica do médico, assegurando que esta se exerça em chave cooperativa e socialmente responsável.

O Código de Ética Médica reforça esse paradigma. Em seu capítulo I, estabelece os princípios fundamentais que regem e

estruturam o exercício da medicina, o qual deve estar a serviço do ser humano e da coletividade, sem qualquer forma de discriminação (Conselho Federal de Medicina, 2019), orientando, assim, o exercício profissional médico, pela solidariedade.

A solidariedade revela-se critério indispensável para equilibrar a autonomia privada com a corresponsabilidade social. O Código de Ética Médica reforça esse dever, ao estabelecer que “o médico não o abandonará por este ter doença crônica ou incurável e continuará a assisti-lo e a propiciar-lhe os cuidados necessários, inclusive os paliativos” (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2019, p. 27-28). Trata-se de uma das expressões mais contundentes da solidariedade como obrigação jurídica e ética, vinculando o profissional ao reconhecimento incondicional da dignidade do paciente.

O Código de Ética Médica menciona que, de acordo com a autonomia profissional do médico, lhe é permitido recusar a prestação de serviços que estejam em contrariedade com seus princípios ou sua vontade, salvo em situações de urgência e emergência, inexistência de outro profissional disponível ou quando a recusa puder acarretar prejuízos ao paciente (Conselho Federal de Medicina, 2019). Esse equilíbrio ético-normativo confirma que a autonomia não é absoluta, mas integrada a valores constitucionais e deontológicos que privilegiam a dignidade humana.

Ainda, a reflexão sobre equidade e humanização nas decisões médicas não pode ignorar a dimensão ética da maturidade humana. Vanier (2016, p. 16) destaca que a maturidade humana

decorre do agir justo e da busca da verdade, afirmando que “[...] ser humano não significa apenas obedecer às leis que vêm de fora, mas alcançar a maturidade. Ser humano quer dizer tornar-se tão hábil e perfeito quanto possível [...] atuando pelo bem do outro na sociedade.” Essa perspectiva, inspirada em Aristóteles, reforça que a verdadeira justiça exige não apenas técnica, mas também disposição moral de agir em prol do outro, traduzindo-se na prática médica como decisões que conciliam ciência, solidariedade e humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu constatar que a autonomia médica, embora se mantenha como elemento essencial na relação médico-paciente, não pode ser compreendida de forma absoluta ou dissociada de outros valores constitucionais.

Retomando o problema de pesquisa inicialmente proposto - *quais são os impactos da autonomia do médico para conduzir a vertente técnica da relação médico-paciente quando se adota o princípio da solidariedade como critério hermenêutico e normativo?* - , verificou-se que o princípio da solidariedade, como objetivo fundamental da Constituição Federal de 1988, apresenta-se como critério hermenêutico e normativo capaz de conduzir a um novo pensamento sobre a autonomia da prática médica, inserindo-a em uma lógica de corresponsabilidade, cooperação e diálogo.

Assim, diante dos estudos preliminares, pode-se confirmar a hipótese delineada, uma vez que, de forma incipiente, demonstrou-se que o princípio da solidariedade, ao ser reconhecido como critério normativo, conduz a um novo pensamento sobre a autonomia do médico, que passa de mero decisor técnico a agente de cooperação na concretização da dignidade do paciente e da coletividade, assumindo também deveres de diálogo e corresponsabilidade.

Sob um viés solidário, a autonomia do médico passa a ser exercida em diálogo com deveres éticos e constitucionais, permitindo, por exemplo, avaliar com maior sensibilidade as necessidades de cada paciente, preservando a dignidade como valor central.

Nesse sentido, a autonomia do profissional deve ser exercida em equilíbrio com os deveres éticos e constitucionais, garantindo uma prática mais humanizada e socialmente comprometida.

A contribuição científica da pesquisa reside e, propor uma releitura da autonomia médica à luz do paradigma solidarista, fortalecendo o diálogo entre Direito Público e Privado na saúde e apontando para um modelo interpretativo capaz de orientar decisões clínicas, políticas públicas e diretrizes éticas em favor de uma medicina mais humanizada e socialmente comprometida.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Alenilton da Silva. *Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Código de Ética Médica*: Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018 / Conselho Federal de Medicina - Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2019.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

REIS, Jorge Renato dos. *Os direitos fundamentais de tutela da pessoa humana nas relações entre particulares*. In: Jorge Renato dos Reis; Rogério Gesta Leal. (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas* - Tomo 7. 1ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, v. 1, p. 2033-2064.

REIS, Jorge Renato; QUINTANA, Júlia Gonçalves. *O Princípio Da Solidariedade Como Meio De Realização Do Macro Princípio Da Dignidade*. *Revista Digital Constituição e Garantia De Direitos (UFRN)*, v. 10, p. 223-242, 2017.

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

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Brasil: Livraria e Editora Lumen Juris, 2004.

VANIER, Jean. *Aristóteles para quem busca a felicidade: a resposta da filosofia para aquilo que todos nós buscamos* / Jean Vanier, tradução de Sally Tilelli, São Paulo: Editora Gente, 2016.

A invisibilidade jurídica da escravidão moderna no Brasil: um estudo à luz da Constituição de 1988 e dos tratados internacionais de direitos humanos

The legal invisibility of modern slavery in Brazil: a study in light of the 1988 Constitution and international human rights treaties

Edson Miguel de Barros Avelar¹
Suzete da Silva Reis²

INTRODUÇÃO

A escravidão constituiu-se como um dos elementos centrais para a formação social, econômica e política do Brasil, desde o

⁷⁵ Mestrando no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Advogado com ênfase na prestação de serviço jurídico voltado para pessoas físicas. As principais áreas de atuação são Direito Previdenciário, Trabalhista e Civil, com representação administrativa e judicial. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pós-graduado em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Pós-graduando em Direitos Humanos e Questões Étnico-Sociais pela Universidade Faveni-UNIFAVENI. Participante do Grupo de Pesquisa "Relações de Trabalho na contemporaneidade", vinculado ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, da UNISC.

² Doutora em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestre em Direito - Área de Concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior ? CAPES, pela UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Relações de Trabalho na contemporaneidade", vinculado ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, da UNISC. Professora em cursos de Especialização *Latu Sensu* na área de Direito do Trabalho, em diversas universidades. Graduada em Pedagogia, pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (1990).

período colonial até a abolição formal em 1888. Durante séculos, o país recebeu cerca de 4,8 milhões de africanos escravizados, consolidando-se como o maior território escravista do Ocidente e o último a extinguir legalmente o tráfico negreiro. Esse sistema não apenas sustentou a economia, mas também moldou profundamente as estruturas institucionais, sociais e raciais do Brasil. O legado escravocrata permanece evidente nas desigualdades sociais, na marginalização da população negra e no racismo estrutural que atravessa as relações de poder e exclusão contemporâneas.

A permanência de práticas de exploração extrema, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e a adesão do Brasil a tratados internacionais de direitos humanos, revela um problema jurídico e social de grande relevância: a invisibilidade da escravidão moderna. Apesar da proibição constitucional e da tipificação penal do trabalho em condições análogas à de escravo, milhares de trabalhadores ainda são submetidos a situações de coerção, servidão por dívida, jornadas exaustivas e condições degradantes de trabalho. Essa realidade questiona a efetividade do sistema normativo e expõe a distância entre a garantia formal da dignidade da pessoa humana e sua concretização prática.

Parte-se da hipótese de que a persistência da escravidão moderna no Brasil não decorre da ausência de leis, mas da continuidade de estruturas históricas de desigualdade herdadas do período colonial, associadas à impunidade e à fragilidade das políticas públicas de fiscalização e combate a essas práticas. A análise crítica desse fenômeno exige compreender como o Estado

brasileiro, em diferentes momentos, reproduziu ou tolerou condições de exploração extrema, tornando invisível um problema estrutural que atinge os mais vulneráveis.

Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se em abordagem dedutiva, com base em revisão bibliográfica e documental, valendo-se de autores como Jessé Souza para demonstrar a centralidade da escravidão na formação da sociedade brasileira, além de relatórios da Organização Internacional do Trabalho, da ONU e dados oficiais sobre resgates de trabalhadores em condições análogas à escravidão. A análise terá como eixo a Constituição de 1988 e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, investigando em que medida tais instrumentos são capazes de enfrentar a exploração contemporânea.

Assim, busca-se evidenciar que a erradicação da escravidão moderna exige mais do que a existência de normas jurídicas: demanda o reconhecimento crítico do legado escravocrata e a implementação de políticas públicas eficazes, capazes de romper com estruturas de exclusão e promover uma sociedade mais justa e igualitária.

A ESCRAVIDÃO MODERNA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Art. 5º da Constituição Federal de 1988 assegura que todos são iguais perante a lei, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de proibir expressamente a escravidão em todas as suas formas e o tratamento

desumano ou degradante. A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental previsto no Art. 1º, III, é a base para a interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra qualquer forma de exploração ou violação de seus direitos.

No contexto do trabalho análogo ao escravo, esse artigo fundamenta a proibição de práticas que atentem contra a dignidade do trabalhador, como a submissão a condições degradantes, jornadas exaustivas, trabalho forçado e servidão por dívida. A inviolabilidade da dignidade humana implica que nenhuma atividade econômica pode se sobrepor ao respeito à integridade física e moral do trabalhador, tornando ilegal e inconstitucional qualquer forma de escravidão moderna.

No combate ao trabalho escravo contemporâneo, o Art. 7º reforça a necessidade de garantir condições justas e humanas de trabalho, vedando práticas que violem esses direitos, como a imposição de jornadas exaustivas, ausência de descanso, condições degradantes e falta de remuneração adequada. A efetivação desses direitos é fundamental para romper o ciclo da exploração e assegurar a dignidade do trabalhador.

A conjugação do Art. 5º, com seu princípio da dignidade da pessoa humana e a proibição da escravidão, com o Art. 7º, que assegura direitos trabalhistas mínimos, constitui a base constitucional para o combate ao trabalho análogo ao escravo no Brasil. Juntos, esses dispositivos impõem ao Estado e à sociedade o dever de erradicar práticas que submetam trabalhadores a condições

degradantes, garantindo a proteção integral dos direitos humanos e trabalhistas.

Barroso (2012) destaca a dignidade da pessoa humana como um valor fundamental e um princípio constitucional que serve de alicerce ético e jurídico para os direitos materialmente fundamentais. Barroso explora a importância crescente da dignidade humana na jurisprudência nacional e internacional, bem como no discurso transnacional, buscando dar ao conceito uma dimensão jurídica e operacional.

Para Barroso (2012), a dignidade humana contém três elementos essenciais: valor intrínseco de cada ser humano, autonomia individual e valor comunitário, cada um com implicações jurídicas específicas. Ele reconhece que o conceito pode ser vago e suscetível a banalização, com diferentes interpretações em discussões como aborto e eutanásia. No entanto, defende que a dignidade humana deve ser um guia para o raciocínio jurídico, especialmente em casos complexos.

A dignidade da pessoa humana é simultaneamente um direito fundamental e um princípio constitucional, com caráter absoluto e eficácia imediata. Sarlet enfatiza que a dignidade humana é a base de todo o ordenamento jurídico, servindo como critério de interpretação e aplicação de todas as normas. Em sua obra "A Eficácia dos Direitos Fundamentais", Sarlet explora a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que impõem ao Estado o dever de proteger e promover a dignidade da pessoa humana em todas as áreas, incluindo o combate ao trabalho análogo ao escravo.

Souza (2018), discute que, apesar da existência de legislação robusta para combater o trabalho análogo ao escravo no Brasil, há falhas significativas na fiscalização e na efetiva aplicação dessas normas. Essas limitações decorrem de diversos fatores, como a insuficiência de recursos humanos e financeiros para as operações de fiscalização, a morosidade dos processos judiciais e a falta de articulação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo resgate dos trabalhadores.

Além disso, a flexibilização das leis trabalhistas e a precarização das condições de trabalho, em parte decorrentes de reformas recentes, dificultam a identificação e a punição das práticas de trabalho escravo moderno. A fragilidade do sistema de proteção e a desigualdade estrutural no país favorecem a perpetuação dessas formas de exploração, mesmo diante da proibição constitucional e penal.

Portanto, a eficácia do combate ao trabalho análogo ao escravo depende não apenas da existência de normas legais, mas da capacidade do Estado em fiscalizar, punir e implementar políticas públicas que enfrentem as causas estruturais da exploração.

TRATADOS INTERNACIONAIS E A INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS

As convenções nº 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Pacto de San José da Costa Rica são instrumentos cruciais no combate ao trabalho forçado e na proteção dos direitos humanos.

Adotada em 1930, a Convenção nº 29 define trabalho forçado ou obrigatório como "todo o trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de uma pena qualquer e para o qual o trabalhador não tenha se oferecido voluntariamente. A convenção obriga os Estados membros a suprimir o uso do trabalho forçado em todas as suas formas, estabelecendo que a exigência ilegal de trabalho forçado deve ser passível de sanções penais.

A Convenção nº 29 estabelece essencialmente a obrigação de eliminar todas as formas de trabalho forçado. Os Estados devem criminalizar e sancionar o trabalho forçado, tomar medidas efetivas para prevenir o trabalho forçado e proporcionar às vítimas proteção adequada e acesso à justiça, incluindo o direito a indenização.

A Convenção nº 105, adotada em 1957, complementa a Convenção nº 29, focando na abolição de certas formas de trabalho forçado como medida de coerção política, educação ou punição por expressar opiniões políticas. O Protocolo de 2014 à Convenção nº 29 reforça o marco legal internacional contra o trabalho forçado, introduzindo novas obrigações relacionadas à prevenção, proteção das vítimas e acesso a compensações. Os países que o ratificam devem garantir que todos os trabalhadores sejam protegidos pela legislação, com medidas estruturantes como o reforço da fiscalização do trabalho, a adoção de medidas para educar e informar a população sobre o tráfico de seres humanos e a garantia de acesso das vítimas a ações jurídicas e indenizações. O Pacto de San José da Costa Rica, também conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos, é um tratado internacional que visa proteger os direitos

humanos nas Américas. O artigo 6º do Pacto proíbe a escravidão e o trabalho forçado em todas as suas formas.

O Pacto estabelece que ninguém pode ser submetido à escravidão ou servidão, e que tanto a escravidão quanto o tráfico de escravos são proibidos em todas as suas formas, assim como a exploração do trabalho forçado. O Brasil é signatário de todas estas convenções e do Pacto de San José da Costa Rica, comprometendo-se a internalizar suas normas em sua legislação e a garantir sua aplicação efetiva.

No Brasil, a hierarquia dos tratados internacionais, especialmente os de direitos humanos, é tema de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, com destaque para as posições da jurista Flávia Piovesan e do professor Valério Mazzuoli.

O artigo 5º, §2º, da Constituição Federal estabelece que os direitos e garantias constitucionais não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil seja parte. Já o §3º do mesmo artigo, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos, terão status equivalente ao de emenda constitucional.

O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos possuem hierarquia supralegal, ou seja, ficam acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição, podendo alcançar status

constitucional se aprovados conforme o quórum qualificado do §3º do art. 5º.

Mazzuoli (2010) defende que todos os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil possuem status material de norma constitucional, integrando o chamado “bloco de constitucionalidade”, independentemente de terem sido aprovados pelo quórum qualificado do §3º do art. 5º. Essa interpretação evita incongruências jurídicas e reconhece que tais tratados fazem parte do núcleo fundamental da Constituição brasileira, garantindo-lhes eficácia plena.

Além disso, Mazzuoli (2010) diferencia entre a constitucionalidade material (conteúdo dos tratados) e a constitucionalidade formal (aprovação pelo Congresso com quórum qualificado), defendendo que a aprovação qualificada apenas confere ao tratado status formal de emenda constitucional, sem alterar sua essência material constitucional.

Por sua vez, também reconhece a importância dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento brasileiro, ressaltando seu papel na ampliação e proteção dos direitos fundamentais. Ela enfatiza a necessidade de harmonização entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno, defendendo a aplicação dos tratados como normas constitucionais para garantir a máxima efetividade dos direitos humanos no país.

A Constituição brasileira, ao incorporar esses tratados, amplia o conceito de dignidade humana e direitos fundamentais, e que a interpretação constitucional deve ser feita à luz desses

instrumentos internacionais, fortalecendo a proteção jurídica dos indivíduos.

Mazzuoli (2010) converge na valorização dos tratados internacionais de direitos humanos como normas com status constitucional material, essenciais para a proteção dos direitos fundamentais no Brasil. A controvérsia reside na formalização desse status, que depende da aprovação qualificada pelo Congresso para conferir-lhes equivalência formal a emendas constitucionais. O entendimento do STF, alinhado a essas posições, estabeleceu uma hierarquia tripartite: tratados de direitos humanos aprovados com quórum qualificado têm status de emenda constitucional; os demais tratados de direitos humanos possuem status supralegal; e os demais tratados internacionais têm status de lei ordinária.

INVISIBILIDADE E DESAFIOS NO ÂMBITO NACIONAL

A invisibilidade social de grupos vulneráveis no Brasil representa um grave desafio para a efetivação dos direitos humanos, pois impede o reconhecimento de sua condição e dificulta a formulação e implementação de políticas públicas adequadas.

Populações como pessoas com deficiência, trabalhadores resgatados de trabalho análogo à escravidão, pessoas em situação de rua, mulheres encarceradas, pessoas transgênero privadas de liberdade e trabalhadores da limpeza urbana enfrentam invisibilidade social que se traduz em violações sistemáticas de seus direitos.

No caso das pessoas com deficiência, por exemplo, a naturalização das violências e a falta de reconhecimento de sua condição dificultam a punição dos crimes cometidos contra elas, como ressaltado pela secretária Anna Paula Feminella. Da mesma forma, a invisibilidade social das populações periféricas, majoritariamente negras, contribui para o não exercício da cidadania, pois essas pessoas não se percebem como sujeitos de direitos e enfrentam negligência estatal.

A invisibilidade é reforçada pela ausência de dados confiáveis, pela falta de atenção do poder público e pela discriminação social, que marginalizam esses grupos e os excluem dos serviços públicos básicos. Essa condição gera um ciclo de exclusão, em que a falta de reconhecimento impede o acesso a direitos e a reparação de injustiças.

No sistema penitenciário, por exemplo, a população transgênero sofre invisibilidade institucional que resulta em violações específicas de direitos humanos, agravando sua vulnerabilidade. Mulheres encarceradas enfrentam superlotação, abandono e condições precárias, que são pouco visibilizadas pela sociedade e pelas autoridades.

O enfrentamento da invisibilidade exige a articulação de esforços coletivos entre Estado, sociedade civil e organismos internacionais para garantir a reparação, a proteção e a promoção dos direitos desses grupos. É fundamental reconhecer a humanidade dessas pessoas e combater o capacitismo, o racismo, a transfobia e outras formas de discriminação que alimentam a invisibilidade.

Além disso, a produção e divulgação de dados confiáveis são essenciais para que políticas públicas possam identificar, alcançar e atender essas populações, promovendo sua inclusão social e cidadania plena.

Adelino Ramos e Gustavo Dutra destacam que a impunidade é um dos principais obstáculos ao combate efetivo às violações de direitos humanos no Brasil, incluindo o trabalho análogo ao escravo. Eles apontam que, apesar da existência de leis e mecanismos jurídicos para criminalizar essas práticas, a aplicação efetiva dessas normas enfrenta barreiras estruturais que comprometem a responsabilização dos infratores e a reparação das vítimas.

Falhas na fiscalização e investigação: A insuficiência de recursos humanos e financeiros, além da falta de articulação entre órgãos públicos, dificultam a identificação e o resgate de trabalhadores em condições análogas à escravidão, bem como a apuração dos responsáveis.

Mecanismos jurídicos lentos e ineficazes: Processos judiciais morosos, falta de prioridade para crimes contra direitos humanos e dificuldades na coleta de provas contribuem para a demora na punição e para a sensação de impunidade.

Corrupção e conivência institucional: Ramos e Dutra ressaltam que a corrupção em setores públicos e privados, aliada à conivência de agentes do Estado, fragiliza a aplicação das normas e perpetua a exploração.

Criminalização de defensores de direitos humanos: A repressão e a criminalização de quem denuncia e luta contra essas violações dificultam a mobilização social e a pressão por justiça.

Desafios orçamentários e políticos: A limitação de recursos para órgãos de fiscalização e a instabilidade política dificultam a implementação de políticas públicas eficazes para prevenção, proteção e reparação.

A impunidade não só perpetua as violações, mas também mina a confiança da população nas instituições, enfraquece o Estado de Direito e impede a reparação integral das vítimas, que muitas vezes permanecem em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Segundo Tiago Muniz Cavalcanti, o Ministério Público do Trabalho desempenha papel fundamental na fiscalização, prevenção e repressão ao trabalho análogo ao escravo no Brasil. O MPT atua por meio de investigações, ações judiciais contra empregadores que submetem trabalhadores a condições degradantes, e na articulação com outros órgãos públicos para garantir a proteção dos direitos trabalhistas. Além disso, o MPT participa da formulação e implementação de políticas públicas, como o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, e coopera com a Inspeção do Trabalho e a Polícia Federal para resgatar vítimas e responsabilizar os infratores.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) é uma das principais organizações da sociedade civil que atuam no combate ao trabalho escravo no Brasil. A CPT realiza monitoramento, denúncias e apoio

às vítimas, especialmente em áreas rurais, onde o trabalho escravo é mais frequente. Além disso, promove campanhas de conscientização, articula redes de proteção e pressionam o poder público para a efetivação das políticas de erradicação. A participação da sociedade civil, segundo análises, é essencial para ampliar a fiscalização social, fortalecer a denúncia e garantir a visibilidade do problema, complementando a atuação estatal.

O combate eficaz ao trabalho escravo requer a integração entre o Ministério Público do Trabalho, órgãos governamentais e a sociedade civil organizada. Iniciativas como o III Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE), coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania com apoio da OIT e participação de diversos atores, exemplificam essa cooperação multidisciplinar, que visa prevenção, repressão e atendimento às vítimas, considerando as formas modernas de escravidão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo examinou a evolução O combate ao trabalho análogo ao escravo no Brasil é um desafio complexo que envolve múltiplas dimensões jurídicas, sociais e políticas. Apesar dos avanços legislativos e da existência de instrumentos internacionais, como as Convenções da OIT nº 29 e 105 e o Pacto de San José da Costa Rica, a persistência dessa grave violação dos direitos humanos revela a necessidade de esforços contínuos e integrados.

A Constituição Federal, por meio dos artigos 5º e 7º, assegura a inviolabilidade da dignidade humana e direitos trabalhistas essenciais, que fundamentam a proibição do trabalho escravo moderno. No entanto, limitações na fiscalização, impunidade e desafios estruturais, como apontam autores como Juliana Miranda Pedrosa, Fábio de Sá e Silva, Adelino Ramos e Gustavo Dutra, dificultam a efetividade dessas garantias.

Este estudo reforça que o combate à escravidão moderna exige a superação da invisibilidade jurídica e social, com esforços integrados entre Estado, sociedade civil e organismos internacionais, para garantir a efetivação dos direitos humanos no Brasil.

Segundo Cavalcanti (2021), a atuação do Ministério Público do Trabalho, e o engajamento da sociedade civil, exemplificado pela Comissão Pastoral da Terra, são fundamentais para fortalecer a fiscalização, promover a denúncia e garantir a reparação às vítimas.

Por fim, o enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo exige uma abordagem multidisciplinar e colaborativa, que articule o poder público, a sociedade civil e organismos internacionais, garantindo a efetivação dos direitos humanos e a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e livre de exploração.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. Editora Fórum.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1940.

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

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Sub-humanos: **o capitalismo e a metamorfose da escravidão**. São Paulo: Boitempo, 2021.

Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 22/05/2025.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), 1969.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **O trabalho escravo contemporâneo: a construção de um conceito**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; ALVES, Márcia Maria Menendes Motta (orgs.). **Trabalho escravo contemporâneo: desafios e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 19-46.

Gaspar Garcia. **Criminalização contra defensores de direitos humanos reflete problemas estruturais do Brasil**. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2023. Disponível em: <https://gaspargarcia.org.br>. Acesso em: 18/05/2025.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEU ARTIGO. **O Brasil e os tratados internacionais**. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/brasil/o-brasil-os-tratados-internacionais.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/escola/e-biblioteca/manual-de-combate-ao-trabalho-em-condicoes-analogas-as-de-escravo-ano-2011.pdf/view>. Acesso em: 28/05/2025.

Ministério Público do Ceará. **Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/68>. Acesso em: 22/05/2025.

OIT, Convenção nº 29 sobre trabalho forçado ou obrigatório, 1930.

OIT, Convenção nº 105 sobre a abolição do trabalho forçado, 1957.

Revista FT. Trabalho escravo no Brasil: desafios, perspectivas e caminhos para a erradicação. 2022. Disponível em: <https://revistaft.com.br/trabalho-escravo-no-brasil-desafios-perspectivas-e-caminhos-para-a-erradicacao/>. Acesso em: 10/05/2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA FILHO, Carlos Fernando da et al. (orgs.). **Reforma Trabalhista: Uma reflexão dos Auditores-Fiscais do Trabalho sobre os efeitos da Lei N. 13.467/2017 para os trabalhadores**. São Paulo: LTRE Editora, 2024.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

Remição da pena pelo trabalho doméstico: a economia do cuidado como estratégia de inclusão e igualdade no sistema prisional feminino

Sentence remission through domestic work: the care economy as a strategy for inclusion and equality in the female prison system

Marli Marlene Moraes da Costa¹
Georgea Bernhard²

INTRODUÇÃO

A remição da pena pelo trabalho doméstico, fundamentada na economia do cuidado, tem emergido como uma importante estratégia para promover a inclusão social e a igualdade de gênero no sistema prisional feminino brasileiro. Esse debate ganha relevância diante da constatação de que as mulheres privadas de liberdade enfrentam barreiras estruturais relacionadas ao machismo, à invisibilidade social e à dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho, agravadas pela atribuição histórica do trabalho doméstico como responsabilidade exclusiva do gênero

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com Pós Doutramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com Bolsa Capes. Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS- UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. E-mail: marlim@unisc.br.

² Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPEs modalidade II. Mestra em Direito Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPEs modalidade II. Bacharela em Direito (UNISC). Pós-graduada em Ciências Criminais pela PUC-MG. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. E-mail: georgeabernhard@hotmail.com

feminino.

O problema que norteia este estudo é: em que medida a remição da pena, fundamentada na economia do cuidado pode ser reconhecida como instrumento eficaz de promoção da igualdade de gênero e combate à discriminação no sistema penal brasileiro? O objetivo geral é analisar como a valorização do trabalho doméstico como critério para remição de pena pode contribuir para a inclusão social das mulheres encarceradas, respeitando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, igualdade e não discriminação.

Parte-se da hipótese de que a remição da pena pelo trabalho doméstico, além de medida ressocializadora, configura uma política pública efetiva de promoção da igualdade material entre homens e mulheres no sistema penal, ao reconhecer juridicamente a economia do cuidado, combatendo, inclusive, a invisibilização do trabalho feminino.

Para atingir esse objetivo, o estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica crítica e análise documental da legislação vigente, bem como de projetos normativos recentes, como o projeto premiado da Defensoria Pública do Paraná que reconhece a remição da pena pela economia do cuidado. O caminho metodológico contempla ainda a análise crítica das implicações sociais, jurídicas e de gênero dessa política, buscando identificar seus impactos na efetivação dos direitos das mulheres encarceradas e os desafios para sua institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro.

DESENVOLVIMENTO

O lugar historicamente atribuído às mulheres na sociedade tem sido marcado pela subalternidade. Embora inúmeros avanços tenham sido conquistados ao longo das últimas décadas, ainda é evidente que, em diversos contextos, as mulheres permanecem relegadas à sombra dos homens. Vivenciar uma realidade social que desconsidera as especificidades de gênero e pior, impõe um modelo patriarcal que define padrões ideais de feminilidade e delimita funções sociais atribuídas às mulheres, resulta em uma existência atravessada pelo silenciamento, pela invisibilidade e pela submissão. (Bernhard; Costa, 2023).

Nesse cenário, impõe-se o questionamento: o que dizer da parcela feminina da população que, além de marginalizada, encontra-se literalmente encarcerada? O Brasil ocupa a terceira posição no ranking mundial de aprisionamento feminino, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Esse dado revela não apenas a expansão do encarceramento de mulheres, mas também a falência das políticas penais e a urgência de alternativas que rompam com a lógica punitivista, oferecendo caminhos efetivos de ressocialização. (Costa; Bernhard, 2022).

Nesse sentir, dados do Relatório de Informações Penais (Relipen, 2024) demonstram que o país contabiliza 28.770 mulheres em cárcere físico e outras 12.013 em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico. Informações anteriores, de 2018, apontam que 62% dessas mulheres são negras e 66% não

concluíram o ensino médio. (Brasil, 2018). Esses números evidenciam de forma contundente o cruzamento entre gênero, raça e classe social no encarceramento feminino, revelando como múltiplas formas de opressão incidem sobre os corpos dessas mulheres.

Essa realidade é agravada pela estrutura do sistema prisional, pensado sob uma lógica predominantemente masculina e insensível às especificidades das mulheres. A ausência de uma abordagem interseccional e de gênero nas políticas penais aprofunda desigualdades históricas, comprometendo o direito à dignidade e inviabilizando medidas efetivas de reintegração social. (Bernhard; Costa, 2023). A negligência estatal manifesta-se em aspectos como a escassez de unidades prisionais femininas, onde apenas 7% do total no país é destinadas exclusivamente a mulheres (Brasil, 2018), e na ausência de estruturas adequadas para mães com filhos pequenos, transformando o cárcere em um espaço de resistência e perpetuação da exclusão social. (Bernhard, 2024).

A precariedade das condições carcerárias também se expressa na falta de acesso a recursos essenciais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem recebido, com frequência, denúncias relacionadas à ausência de itens básicos, como absorventes higiênicos e atendimento ginecológico adequado. (Brasil, 2015). Em diversas unidades, a distribuição de apenas dois pacotes de absorventes por mês revela o descaso institucional com as necessidades mais elementares dessas mulheres. (Brasil, 2009). Enquanto os homens relatam enfermidades como infecções

respiratórias e ferimentos físicos, entre as mulheres são frequentes os distúrbios ginecológicos, cefaleias, quadros depressivos e crises de ansiedade, em muitos casos, sem qualquer acompanhamento médico. (Varela, 2017).

Diante desse panorama, é possível afirmar que a estrutura do sistema penal, ao desconsiderar as diferenças de gênero, acaba por convertê-las em desigualdades concretas. A marginalização das mulheres presas reflete o desinteresse do poder público em elaborar políticas voltadas às suas especificidades. O discurso da igualdade formal, quando dissociado da análise crítica sobre os efeitos concretos das políticas penais, apenas reforça a dominação masculina. Assim, o sistema de justiça penal não apenas reproduz, mas também legitima desigualdades de gênero, perpetuando práticas de exclusão e formas institucionais de violência. (Brasil, 2015).

Diante dessa invisibilização estrutural, a remição da pena pelo trabalho doméstico surge como uma proposta concreta para incorporar a perspectiva de gênero à execução penal. Trata-se de refletir sobre mecanismos de reintegração que dialoguem com as vivências reais das mulheres encarceradas, reconhecendo suas especificidades como ponto de partida para políticas mais justas e efetivas. Federici (2021) aponta que o trabalho doméstico excede as tarefas de limpeza: ele é responsável por sustentar física, emocional e socialmente a força de trabalho do sistema capitalista. Ao cuidar dos trabalhadores e preparar as futuras gerações, as mulheres garantem a reprodução da mão de obra exigida pela lógica

produtiva.

Logo, a família e o trabalho doméstico não remunerado constituem a base oculta sobre a qual se ergue a economia capitalista, alimentada cotidianamente pelo desgaste invisível da vida das mulheres. (Federici, 2021).

É com base nessa perspectiva que se deve compreender a proposta de remição da pena pelo trabalho doméstico: mais do que um debate sobre legalidade, trata-se do reconhecimento do valor social do cuidado. Ao incorporar a economia do cuidado como dimensão legítima das políticas de reintegração, promove-se uma justiça penal mais equitativa e sensível às desigualdades de gênero. Conforme argumenta Fraser (1994), isso implica romper com a lógica tradicional que atrela o acesso a benefícios à inserção no mercado formal ou à conformidade com a estrutura familiar, reconhecendo esses direitos como expressão da cidadania plena.

O artigo 126 da Lei de Execução Penal dispõe que “o condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena”. (Brasil, 1984). Nessa mesma direção, a Regra 91 das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos estabelece que todas as pessoas condenadas e privadas de liberdade devem ter garantida a possibilidade de exercer atividades laborais e/ou de participar de forma efetiva de ações voltadas à sua reabilitação, respeitando-se suas condições físicas e mentais, conforme avaliação de profissional de saúde habilitado. Ademais, recomenda-se que lhes seja ofertada quantidade

adequada de trabalho útil, capaz de mantê-las ocupadas ao longo de uma jornada regular de atividades. (ONU, 2015).

A realidade do trabalho no cárcere feminino brasileiro reforça a urgência de medidas que reconheçam o valor do cuidado como forma legítima de reintegração. Apenas 34,03% das mulheres privadas de liberdade exercem alguma atividade laboral, sendo que 89,3% realizam trabalhos internos, principalmente nos estados do Acre, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e Paraná, onde todas as atividades são realizadas dentro das unidades (Brasil, 2019). Embora haja maior presença de oficinas laborais nas unidades femininas (58%) do que nas masculinas (38%) e mistas (29%), a precariedade persiste: 38,2% das mulheres que trabalham não recebem qualquer remuneração e 15,3% recebem menos de $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo, em desacordo com a Lei de Execução Penal. (Brasil, 2019).

A realidade enfrentada pelas mulheres encarceradas impulsionou o debate sobre a possibilidade de remição da pena pelo trabalho doméstico, especialmente para aquelas em regime semiaberto ou prisão domiciliar. No Paraná, essa discussão resultou em um termo de cooperação entre a Polícia Penal e o Tribunal de Justiça, que passou a reconhecer o trabalho realizado no ambiente doméstico como atividade apta à remição. (Chiapetti; Sell, 2023). Apesar de não remunerado, o trabalho doméstico é legalmente reconhecido como atividade laboral para fins previdenciários, o que reforça sua relevância social e jurídica.

Entretanto, a desvalorização social dessa prática ainda é

um entrave. A ausência de reconhecimento formal leva muitos magistrados a desconsiderarem o trabalho doméstico como enquadrável no artigo 126 da Lei de Execução Penal, sob o argumento de que não possui valor econômico mensurável. Para superar essa barreira, as autoras propõem duas linhas interpretativas: a primeira entende o trabalho doméstico como uma forma legítima de trabalho, ainda que sem remuneração direta, enquanto a segunda o considera uma atividade educativa e de reintegração social, conforme previsto na Resolução nº 391/2021 do CNJ. (Chiapetti; Sell, 2023).

Ambas as interpretações defendem a aplicação do princípio *in bonam partem*, permitindo uma leitura ampliada da legislação em benefício da apenada. Essa abordagem se alinha aos objetivos de ressocialização previstos na LEP e fortalece os direitos das mulheres encarceradas. Estudos apontam que a adoção da remição pelo trabalho doméstico pode reduzir até 30% do tempo de pena, gerar economia ao Estado e contribuir para a construção de um sistema penal mais justo, inclusivo e sensível às desigualdades de gênero. (Sell, 2023).

Diante disso, com o intuito de consolidar juridicamente o reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado como formas legítimas de remição de pena, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1028/2024, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. A proposta visa alterar a Lei de Execução Penal para incluir, de maneira expressa, essas atividades no rol de práticas aptas à redução do tempo de cumprimento da pena, especificamente para

mulheres em regime fechado ou semiaberto. De acordo com a legislação vigente, já é garantido ao condenado o direito à remição nas proporções de um dia de pena para cada três dias de trabalho, ou para cada 12 horas de estudo escolar distribuídas no mínimo em três dias. No entanto, esse direito tem sido interpretado de forma restrita, desconsiderando atividades informais, como aquelas tradicionalmente realizadas no espaço doméstico. (Brasil, 2024).

A deputada Erika Hilton (PSOL-SP), autora do projeto, ressalta que o conceito de trabalho utilizado pelo sistema de justiça permanece limitado à lógica do emprego formal, com vínculo empregatício reconhecido, ignorando as tarefas de cuidado e de manutenção do lar majoritariamente exercidas por mulheres. A proposta legislativa representa um avanço significativo na valorização do trabalho não remunerado, ao reconhecer sua relevância social e propor o cômputo presumido de oito horas diárias de atividades domésticas para fins de remição. Essa iniciativa busca reparar uma lacuna histórica na aplicação do direito penal, ao contemplar práticas que, embora essenciais para a reprodução da vida, permanecem invisibilizadas no âmbito jurídico e institucional. (Brasil, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A remição da pena pelo trabalho doméstico, fundamentada na economia do cuidado, representa uma proposta inovadora e necessária para a promoção da igualdade de gênero no sistema

penal brasileiro. Ao reconhecer juridicamente as atividades historicamente atribuídas às mulheres e, por isso mesmo, invisibilizadas e desvalorizadas, como formas legítimas de remição, o Estado dá um passo em direção à superação das desigualdades estruturais que marcam a experiência feminina no cárcere.

A presente pesquisa demonstrou que, embora o trabalho doméstico seja amplamente exercido por mulheres, inclusive em situação de prisão domiciliar ou semiaberta, ele ainda enfrenta resistência institucional quanto ao seu reconhecimento como atividade laboral válida para fins de ressocialização. Nesse sentido, a aplicação de interpretações ampliativas da Lei de Execução Penal e a incorporação do princípio *in bonam partem* revelam-se como ferramentas jurídicas indispensáveis para garantir a efetividade dos direitos fundamentais dessas mulheres. Logo, a consolidação de projetos legislativos como o PL nº 1028/2024 indica uma abertura do ordenamento jurídico para práticas mais justas, inclusivas e alinhadas com os marcos normativos nacionais e internacionais de direitos humanos. A valorização da economia do cuidado dentro das políticas de execução penal não apenas contribui para a reintegração social das mulheres privadas de liberdade, mas também fortalece o compromisso do Estado com a justiça de gênero e a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, é essencial reconhecer que a efetivação da remição da pena pelo trabalho doméstico não se limita à alteração de normas legais, mas demanda também uma mudança cultural e institucional. É necessário que operadores do Direito, membros do

Ministério Público, magistrados e equipes técnicas do sistema prisional estejam sensibilizados para a centralidade da economia do cuidado na manutenção da vida e, consequentemente, para o valor pedagógico, reparador e ressocializador dessas atividades. O reconhecimento da dignidade do trabalho doméstico, quando exercido por mulheres encarceradas, representa um gesto político e jurídico de enfrentamento às opressões interseccionais de gênero, classe e raça que atravessam o sistema penal.

Por fim, destaca-se que a inclusão da economia do cuidado nas políticas de execução penal contribui para uma concepção mais humanizada da pena, conforme os princípios constitucionais da individualização e da função social da punição. Trata-se de romper com paradigmas punitivistas que desconsideram os contextos de vida das mulheres encarceradas e de construir alternativas que promovam a emancipação e a reparação. Assim, ao reconhecer o cuidado como trabalho, e o trabalho como direito, o Estado brasileiro se aproxima de um modelo penal mais justo e comprometido com a transformação social.

REFERÊNCIAS

BERNHARD, Georgea. ***A maternidade no cárcere à luz dos Direitos Humanos das mulheres presas no Brasil***. 2024. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito Social) – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/3748/1/Georgea%20Bernhard.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BERNHARD, Georgea.; COSTA, Marli. M. M. (Sobre)vivendo nas

prisões: uma análise sobre as violações aos direitos humanos das mulheres presas no Brasil. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 22, n. 02, 2023. DOI: 10.25109/2525-328X.v.22.n.02.2023.3187. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3187>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. – (Série ação parlamentar: n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 10 abr 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto permite que trabalho doméstico seja contabilizado para redução de pena de presas*. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1049811-projeto-permite-que-trabalho-domestico-seja-contabilizado-para-reducao-de-pena-de-presas/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade– junho 2017**. Organização, Marcos Vinícius Moura Silva. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos (Regras de Mandela)*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/regras_mandela.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

VARELA, Dráuzio. **Prisoneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

Meio ambiente e saúde: os impactos dos danos ao meio ambiente ao direito à saúde sob o olhar da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹

Environment and health: the impacts of environmental damage on the right to health from the perspective of the Inter-American Court of Human Rights

Rosana Helena Maas²
Maira Carolina Petry³

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2009), Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2011), Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Doutorado sanduíche pela Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts und Staatswissenschaftliche Fakultät, Alemanha (2016). Pós-doutorado pela Paris Lodron Universität Salzburg, Áustria (2018) e pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS. Integrante do grupo de estudos "Jurisdição Constitucional aberta" (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Coordenadora do grupo de estudos "Espectros dos direitos fundamentais sociais" (CNPQ). Autora de livros e artigos publicados no Brasil e no exterior. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2204113976797800>. Orcid: 0000-0002-9930-309X. E-mail: rosanamaas@unisc.br. Santa Cruz do Sul, RS.

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2023), com bolsa integral PROUNI e com bolsa de Iniciação Científica pelo CNPq (2022). Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, e do grupo de estudos Espectros dos direitos fundamentais sociais, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Colaboradora no projeto de pesquisa "A judicialização da saúde na Corte IDH: mapeamento dos critérios interpretativos e dos standards protetivos e sua interrelação com os grupos em situação de vulnerabilidade". Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7046723198560385>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-3428-998X>. Endereço eletrônico: mairacarolinapetry@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

A justiciabilidade direta e autônoma do direito à saúde, através do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) trata-se de entendimento consolidado na sua jurisprudência, e desde 2018, com o caso *Poblete Vilches e outros vs. Chile* tem sido fixados importantes standards referentes a promoção da saúde pelos Estados, os quais abordam diversas temáticas e protegem, em especial, grupos em situação de vulnerabilidade. Recentemente, com o julgamento do caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru*, ocorrido em 2024, a salvaguarda do direito à saúde pela Corte de San Jose alcançou um novo contorno, ao estabelecer a relação entre a violação deste, e a maculação do direito ao meio ambiente saudável.

Dessa forma, a presente pesquisa busca verificar, a partir do estudo do Caso *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, se há uma inter-relação entre os impactos ambientais e a violação ao direito à saúde, com base no que, pretende responder a seguinte problemática: é possível identificar e inter-relacionar, a partir do estudo do Caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru*, que os impactos ambientais acabam por violar o direito à saúde? A fim de responder ao questionamento proposto, o método de abordagem usado é o dedutivo, com a técnica de pesquisa bibliográfica, analítica e jurisprudencial.

A hipótese é de que os danos causados ao meio ambiente afetam a saúde das pessoas, e, portanto, a violação do direito à saúde

pode decorrer da violação do direito ao meio ambiente. Os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada permitiram concluir que há uma inter-relação entre os impactos ambientais e os danos à saúde, visto que, no caso analisado, foi possível identificar que a contaminação do solo, água e ar ocasionaram problemas de saúde na população, restando incontroverso que a violação do direito ao meio ambiente repercute nos demais direitos, como o direito à saúde, objeto deste estudo.

A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À SAÚDE NA CORTE IDH: A MUDANÇA DE PARADIGMA COM O CASO POBLETE VILCHES E OUTROS VS. CHILE (2018)

Antes de ser reconhecida a possibilidade de justiciabilidade direta do direito à saúde, com a sentença do caso Poblete Vilches e outros vs. Chile (2018), esse direito era protegido pela Corte IDH através de três estratégias, de acordo com Piovesan (2011): a dimensão positiva do direito à vida; a do princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais; e a proteção indireta dos direitos sociais, mediante a proteção de direitos civis, e, especificamente quanto ao direito à vida, através de sua dimensão positiva, que abrange obrigações positivas, que compreendem a sua preservação, havendo ainda obrigações negativas, que correspondem ao direito de não ser privado dela, concepção que foi ampliada pela Corte IDH ao desenvolver e utilizar o conceito de vida digna, que, por sua vez, passa a abarcar direitos como os direitos à água (meio ambiente) e à saúde (Mudrovitsch, 2023).

Não obstante, é somente em 2018, com o caso Poblete Vilches e outros vs. Chile, que a Corte IDH declara como violado o direito à saúde, de forma direta e autônoma, pelo artigo 26 da CADH (Bosa; Maas, 2023), estabelecendo que, por força deste artigo, os Estados devem adotar medidas progressivas e imediatas para efetivação dos direitos nele previstos (Marino; Carvalho; Conci, 2022).

Na decisão, a Corte de San José manifestou que a saúde tem caráter fundamental e indispensável para o exercício dos demais direitos humanos (Corte IDH, 2018) e que as pessoas “têm direito a desfrutar do mais alto nível de saúde possível para viver dignamente, entendendo a saúde não apenas como a ausência de enfermidades, mas também como um estado de completo bem-estar físico, mental e social” (Bosa e Maas, 2023, p. 13-14), bem como que, na prestação dos serviços de saúde, seja público ou privado, devem ser satisfeitos os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, sem discriminação (Mudrovitsch, 2023).

O reconhecimento da justiciabilidade direta do direito à saúde pelo artigo 26 da CADH ocorrida com o caso Poblete Vilches e outros vs. Chile (2018) é fruto da construção desse entendimento na jurisprudência, que perpassa pelas sentenças proferidas nos casos anteriormente julgados e pela apresentação de votos concorrentes em alguns desses casos pelo juiz da Corte IDH Eduardo Ferrer MacGregor Poiso, retratado por Maas e Müller (2024) como o “arquiteto” da transformação de paradigma da Corte IDH quanto aos direitos sociais, dentre os quais o direito à saúde.

Desde então, foram julgados catorze casos em que foi considerado violado o direito à saúde previsto no artigo 26 da CADH⁴. Transcorrido o caminho do direito à saúde nas conformações de direito subjetivo, possibilitando sua judicialização, passa-se à análise do direito ao meio ambiente.

O RECENTE RECONHECIMENTO DA JUSTICIABILIDADE DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CORTE IDH

É possível identificar, assim como ocorre com o direito à saúde, que há duas fases distintas de proteção ao direito ao meio ambiente, sendo a primeira a fase indireta, onde a ideia é de que “o direito ao meio ambiente sadio constitui uma pré-condição para o gozo e garantia de outros direitos humanos” (Bijos; Hessel, 2016, p. 92), ocorrida até a sentença proferida no caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, que inaugura a segunda fase (direta), em que o posicionamento passa a ser no sentido de reconhecimento do direito ao meio ambiente como um direito autônomo, subjetivado.

No Caderno de Jurisprudência nº 22 da Corte IDH são mencionados três casos em que é possível identificar a proteção

⁴ Poblete Vilches e outros vs. Chile (2018), Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala (2018), Hernández vs. Argentina (2019), Guachalá Chimbó e outros vs. Equador (2021), Buzos Miskitos vs. Honduras (2021), Vera Rojas e outros vs. Chile (2021), Manuela e outros vs. El Salvador (2021), Valencia Campos e outros vs. Bolívia (2022), Britez Arce e outros vs. Argentina (2022), Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela (2023), Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), Beatriz e outros vs. El Salvador (2024), Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador (2024) e Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (2024).

indireta do direito ao meio ambiente, que são os casos *Salvador Chiriboga vs. Equador* (2008), *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (2012) e *Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname* (2015) (Corte IDI, 2021), sobre os quais passa-se a discorrer.

Há outros casos em que, igualmente, é possível identificar a proteção do direito ao meio ambiente de forma indireta/reflexa, como os casos *Comunidade Awas Tingni Mayagna (Sumo) vs. Nicarágua* (2001), *Moiwana vs. Suriname* (2005), *Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai* (2005), *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai* (2006), *Comunidad Saramaka vs. Suriname* (2007), nos quais a proteção ocorre a partir de direitos como à vida e à propriedade de comunidades indígenas e tribais. Os casos *Claude Reyes e outros vs. Chile* (2006) e *Kawas Fernández vs. Honduras* (2009) (Bijos e Hessel, 2016) configuram, na medida de exceção, raros casos em que não há relação com a proteção de direitos dos povos originários.

Observa-se, que, quanto ao direito ao meio ambiente, a proteção ocorria principalmente relacionando-o com a defesa de direitos como à vida e à propriedade dos povos indígenas (Sampaio, 2016) e, ainda que não houvesse menção expressa a esse direito na CADH, limitando, de certa forma, a competência da Corte IDH, houve a sua proteção, por mais que de uma forma tímida.

Os direitos ambientais voltam a ser referenciados de forma mais cuidadosa pela Corte IDH na Opinião Consultiva (OC) 23/2017, solicitada pelo Equador, na qual compreendeu-se que o direito ao meio ambiente saudável deve ser incluído nos DESCAs, ainda que o

artigo 26 da CADH não faça qualquer menção direta ao direito ao meio ambiente. Ainda, a Corte de San Jose expressou que os Estados têm o dever de proteger o meio ambiente, como forma de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, devendo regular, supervisionar e fiscalizar quaisquer atividades relacionadas, elaborando estudos de impacto ambiental em casos de atividades que possam causar danos ao meio ambiente (Corte IDH, 2017b), bem como que há uma incontestável relação entre o meio ambiente e os demais direitos humanos, uma vez que os danos ambientais impedem que as pessoas gozem de forma plena dos outros direitos (Duarte Júnior; Silva; Araújo, 2020).

Todavia, apesar de a Corte IDH já ter manifestado seu entendimento acerca da autonomia do direito ao meio ambiente na OC 23/2017, foi somente em 2020, com a sentença proferida no caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), que foi reconhecida, pela primeira vez, a justiciabilidade do direito ao meio ambiente e a sua violação pelo Estado argentino.

Nesse sentido, na sentença do caso a Corte IDH reconhece como violado diretamente, dentre outros, o direito ao meio ambiente saudável, previsto no artigo 26 da CADH (Corte IDH, 2020), ressaltando a relevância que as decisões sobre comunidades indígenas têm para o desenvolvimento da jurisprudência da Corte IDH sobre os DESCAs, conforme já argumentado anteriormente por Mudrovitsch, relativamente ao direito à saúde.

O caso reafirmou o entendimento acerca da justiciabilidade autônoma dos DESCAs, dos quais faz parte o direito ao meio ambiente, conforme manifestado na OC 23/2017, posicionamento que foi reiterado no caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023)⁵, como se verá adiante.

Por outro lado, é possível identificar na decisão importantes standards em matéria de direito ao meio ambiente, dentre os quais se citam: (i) a violação aos direitos ambientais pode acarretar violações a outros direitos humanos, o que pode ocorrer de forma mais grave em relação a grupos em situação de vulnerabilidade; (ii) o direito a um ambiente atribui aos Estados não só a obrigação de respeito, mas também a de garantia; (iii) deve ser levado em conta o princípio da prevenção, tendo em vista que, após produzido o dano, não há como retornar à situação anterior; e (iv) com relação a atividades com potencial de dano, os Estados devem regular, supervisionar, fiscalizar, exigir estudos de impacto ambiental, estabelecer planos de contingência e atuar caso ocorra um dano ambiental (Corte IDH, 2020).

Assim, no item a seguir, passa-se à análise do caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023), bem como dos standards fixados na decisão, na medida em que a Corte IDH declarou como violados uma série de direitos, dentre os quais o direito à saúde e o direito ao meio ambiente saudável, fazendo deste um caso

⁵ Destaca-se que a Corte de San José ainda declarou como violado o direito ao meio ambiente saudável previsto no artigo 26 nos casos *Pueblos Rama e Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields e outros vs. Nicaragua* (2024) e *Pueblo Indígena U'wa e seus membros vs. Colômbia* (2024), o que reforça a importância da proteção dos direitos dos povos originários na salvaguarda do direito ao meio ambiente.

emblemático, na medida em que é possível identificar uma inter-relação entre as violações a esses direitos.

A VIOLAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM DECORRÊNCIA DA VIOLAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE: O CASO HABITANTES DE LA OROYA VS. PERU

No distrito de La Oroya há o Complexo Metalúrgico La Oroya (CMLO), instalado em 1922, o qual realiza a fundição e refinamento de concentrados polimetálicos, com elevados teores de chumbo, cobre e zinco, com conteúdo de metais como prata, ouro, bismuto, selênio, telúrio, cádmio, antimônio, índio e arsênico, e, até 1993, quando foi promulgado o Regulamento para a Proteção Ambiental na Atividade Mineira e Metalúrgica, estabelecendo que as atividades mineiro-metalúrgicas deviam dispor de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou de um Programa de Adequação e Manejo Ambiental (PAMA), o Peru não dispunha de legislação ambiental sobre a matéria (Corte IDH, 2023) .

Estudos realizados apontaram a existência de alta concentração de chumbo no ar e na água, o que fazia com que a substância estivesse presente também nas plantas e nos animais, e, inclusive, no sangue dos habitantes do local, em concentração superior ao limite estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), bem como as atividades no CMLO produziam partículas e gases que, acumulados, afetaram a água e o solo do distrito de La Oroya (Corte IDH, 2023).

Ao analisar o caso, a Corte IDH reforça que o meio ambiente saudável é de interesse universal e que é importante não apenas para os seres humanos, assim como também aos outros seres vivos existentes (Corte IDH, 2023), asseverando que “a contaminação do ar e da água pode afetar direitos como o meio ambiente saudável, a vida, a saúde, a alimentação e a vida digna, quando produz danos significativos aos bens básicos protegidos por esses direitos” (Corte IDH, 2023, p. 47).

Em relação ao direito ao meio ambiente saudável, a Corte IDH estabeleceu os seguintes standards: (i) as pessoas têm direito a respirar um ar e acessar uma água em que a contaminação não seja um risco para seus demais direitos humanos, como o direito ao meio ambiente saudável, à saúde, à integridade pessoal e à vida; (ii) o direito ao meio ambiente saudável engloba os direitos ao ar limpo e à água; (iii) os Estados têm obrigação de adotar medidas que visem a evitar a ocorrência de danos ambientais, uma vez que há danos em que não é possível retornar ao estado anterior; (iv) com relação a atividades potencialmente prejudiciais, os Estados devem regulamentar, supervisionar e fiscalizar, solicitar e aprovar estudos de impacto ambiental, estabelecer planos de contingência e mitigar em casos de ocorrência de dano ambiental; e (v), em matéria ambiental, deve-se levar em conta o princípio da precaução, que impõe aos Estados um dever de preservação do meio ambiente de forma a propiciar que as gerações futuras se desenvolvam (Corte IDH, 2023).

Outrossim, acerca da inter-relação entre a saúde e o meio ambiente, a Corte IDH fixou os seguintes standards: (i) a saúde

demanda certas condições para que as pessoas tenham uma vida saudável, havendo, portanto, uma relação direta com o acesso à alimentação e à água; (ii) a proteção do direito à saúde inclui a proteção ao meio ambiente de danos; e (iii) que “a contaminação ambiental, porquanto pode afetar o solo, a água e o ar, o que, por sua vez, pode alterar seriamente as precondições da saúde humana, pode ser a causa de danos ao direito à saúde” (Corte IDH, 2023, p. 53).

Todavia, além de responsabilizar o Peru⁶ e estabelecer importantes standards de proteção, a decisão proferida no caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023) traz à baila uma importante discussão, que deve ser enfrentada tanto pelos Estados como pela própria Corte IDH, que é a inter-relação entre os danos ao meio ambiente e a violação do direito à saúde.

Nesse sentido, a inter-relação entre o direito ao meio ambiente saudável e os demais direitos humanos, em especial o direito à saúde, fica clara quando na decisão são observadas as violações aos direitos ao meio ambiente saudável, à saúde, à integridade pessoal, à vida, ao acesso à informação e a participação política de forma conjunta, na medida em que a violação a um deles (direito ao meio ambiente), no caso concreto, acarretou a violação dos demais.

⁶ A Corte IDH entendeu que o Peru é responsável pela violação ao direito ao meio ambiente saudável (art. 26 da CADH), ao direito à saúde (art. 26 da CADH), ao direito à vida e à vida digna (art. 4.1 da CADH), ao direito à integridade pessoal (art. 5 da CADH), ao direito à infância (art. 19 da CADH), aos direitos de acesso à informação e à participação política (art. 13 e 23 da CADH), e ao direito a um recurso judicial efetivo (art. 25.2.c da CADH, estabelecendo medidas de reparação, além de medidas prospectivas de não repetição (Corte IDH, 2023).

Sobre o direito à saúde, Bicinkas, Filardi e Vismara (2025) ressaltam que a Corte de San José menciona, na decisão, que a garantia desse direito inclui a proteção contra danos graves ao meio ambiente, sendo que, já na OC 23/2017, “a Corte reconheceu a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, da mesma forma que a degradação ambiental afeta diretamente o pleno gozo desses direitos” (Duarte Junior; Silva; Araújo; 2020, p. 183).

A relação entre os impactos ambientais causados pelo CMLO e os danos à saúde da população de La Oroya fica evidente em estudos que demonstraram que sintomas relatados pelas pessoas coincidem com sintomas de intoxicação por chumbo, cádmio e dióxido de enxofre (substâncias presentes no ar, solo e água do local), que os níveis de metais no sangue das pessoas eram superiores aos valores de referência e que a entrada desses metais no corpo humano pode causar transtornos neurológicos e de comportamento, doenças pulmonares, doenças cardíacas, doenças hepáticas, insuficiência renal e abreviamento da vida, advertindo que a exposição a níveis altos de gases e fluidos contaminantes é um risco para a saúde das pessoas (Corte IDH, 2023).

Verifica-se que a responsabilização do Peru pela violação ao direito à saúde decorreu não só pela ausência de assistência médica à população que apresentava moléstias decorrentes da contaminação ambiental, mas, majoritariamente, pela omissão do Estado em agir preventivamente, buscando evitar a exposição das

pessoas aos metais e, antes mesmo disso, que houvesse a contaminação do ar, solo e água pelos metais liberados pelo CMLO.

O caso *Habitantes de La Ororya vs. Peru* (2023) é, portanto, um importante precedente sobre a temática do direito à saúde, visto vez que volta os olhares para a questão de que a violação desse direito pode estar associada a uma violação anterior a outro direito; nesse caso, o direito ao meio ambiente saudável, e vice-versa, e alerta para a necessidade de que as demais violações sejam analisadas sob a ótica de que é possível a existência de mais de um direito violado.

Assim, é possível inter-relacionar, a partir do estudo do caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023), que os danos ambientais, como a contaminação ambiental ocorrida em La Oroya, violam o direito à saúde não só da população diretamente afetada por esse dano, como também de toda a sociedade, já que o meio ambiente é um bem coletivo e usufruído por todos. O que ocorre, em casos como esse, é que os danos à saúde das pessoas que habitam o local contaminado são mais graves e aparentes, tendo em vista a maior exposição ao solo, água e ar contaminados, entretanto a degradação causada atinge a todos, já que o uso dos recursos naturais é essencial à vida humana. Portanto, ao ter contato com o solo, a água e o ar contaminados com componentes prejudiciais ao corpo humano, as pessoas têm a sua saúde deteriorada e o seu direito humano à saúde violado.

Vislumbra-se, nesse caso, mais uma vez, a interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, outrora

referida para sustentar a necessidade de salvaguarda direta dos DESCAs, uma vez que a violação a um direito, pode repercutir na violação de outros, e, como visto no caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023), a ofensa ao direito à saúde decorreu da maculação ao direito ao meio ambiente saudável, o que aponta para a necessidade de maior atenção a este último, que inter-relaciona-se com os demais de forma que a sua salvaguarda também pode obstar demais violações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da pesquisa realizada, confirmou-se a hipótese de pesquisa, bem como verificou-se que, a partir da análise do caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023), é possível realizar essa inter-relação, ao passo que ficou provado, na decisão, que os impactos ambientais acabam por violar o direito à saúde, pois, ao serem expostas à água, ao ar e ao solo contaminados, as pessoas tendem a absorver substâncias que podem gerar danos à sua saúde, causando-lhes doenças, mau funcionamento dos órgãos e tecidos e até mesmo a morte, confirmando a hipótese de pesquisa.

Ademais, a partir da sentença estudada, percebe-se que o direito à saúde passa a ser analisado também sob um viés de inter-relação com o direito ao meio ambiente, entendendo que a afronta ao direito à saúde também decorre de questões externas à prestação de assistência médica e prevenção, como os impactos ambientais causados pela intervenção humana no meio ambiente.

Em última palavra, conclui-se que a decisão é paradigmática, na medida em que investiga a violação do direito ao meio ambiente saudável e do direito à saúde, de forma conjunta e associada, visto que, em decorrência da violação de um, ocorre a transgressão de outro, em virtude de que não há como dissociar a vida humana dos recursos naturais

REFERÊNCIAS

BICINSKAS, Gabriel Fernando; FILARDI, Marcos Ezequiel; VISMARA, Juan Pablo. Derecho al medio ambiente sano. Derecho a la salud. Acceso a la información. Corte IDH. Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511. Revista Debates sobre Derechos Humanos, n. 8, p. 131-148, 2025. Disponível em:

<https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/1875>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BIJOS, Leila; HESSEL, Carmem Elisa. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Proteção ao Meio Ambiente. Revista de Direitos Humanos em Perspectiva, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 78–98, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0197/2016.v2i2.1396. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/1396>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A justiciabilidade do direito à saúde na corte interamericana de direitos humanos: Uma breve análise jurisprudencial. Revista Direitos Humanos e Democracia, [S. l.], v. 11, n. 21, p. e13508, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/13508>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva nº 23/2017. San José, 2017b. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea23esp.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile. Sentença de 8 de março de 2018. Série C nº 349. San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883977539>. Acesso em: 01 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C nº 400. San José da Costa Rica, 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974776>. Acesso em: 01 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 22: Derechos Económicos, Sociales, Culturales e Ambientales. San José, C.R.: Corte IDH, 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/publicaciones.cfm?lang=pt>. Acesso em: 02 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru. Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C No. 511. San Jose da Costa Rica, 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/980571899>. Acesso em: 23 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Programa de estudio. El derecho de la salud em la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr//cdf/curso-24.html>. Acesso em: 21 mar. 2025.

DUARTE JUNIOR, Dimas Pereira; SILVA, José Antônio Tietzmann; ARAÚJO, Luciane Martins de. O direito ao ambiente na Corte

Interamericana de Direitos Humanos: uma análise da Opinião Consultiva n. 23/17. Revista Paradigma, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 162–192, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1529>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MAAS, Rosana Helena; MÜLLER, Letícia Joana. Transformação paradigmática da Corte IDH quando aos DESCAs: quem foi o arquiteto da nova abordagem? Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 520–540, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.793. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/793>. Acesso em: 27 mar. 2025.

MARINO, Tiago Fuchs; CARVALHO, Luciani Coimbra de; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. A tutela do direito à saúde na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.], v. 16, n. 46, p. 335–361, 2022. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1088>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. A tutela do direito à saúde na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 91–102, 2023. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1195..> Acesso em: 23 fev. 2025.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos Direitos Sociais: Desafios do lus Commune Sul-Americano. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 102-139, out./dez. 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/28340>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Proteção do meio ambiente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Revista Direito Público, [S. l.], v. 14, n. 77, 2019. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2697>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Direitos Reprodutivos Femininos na América Latina: o (Des)cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU na Argentina, Chile e Brasil¹

Women's Reproductive Rights in America Latina: the (Non-) Fulfillment of SDG 5 of the UN 2030 Agenda in Argentina, Chile and Brazil

Maria Augusta Perez Strelow²
Marli Marlene Moraes da Costa³

INTRODUÇÃO

Os tratados internacionais relativos a direitos humanos, a exemplo do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e a Plataforma de Ação de Pequim, são unânimes em classificar os direitos reprodutivos femininos como

¹ O presente estudo foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), código de financiamento 001, e faz parte do projeto de pesquisa institucional “Igualdade de Gênero como Direito Humano e Fundamento para o Desenvolvimento Sustentável: Boas Práticas em alguns Países da América Latina, Desafios e Perspectivas na Agenda 2030 da ONU” e do grupo de pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas de Inclusão Social”, ambos coordenados pela professora Dra. Marli Marlene Moraes da Costa, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

⁸⁶ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Bacharela em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). E-mail: mariaaugustastrelow@gmail.com.

³ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com pós-doutoramento em Direito pela Universidade de Burgos – Espanha, com bolsa CAPES. Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito, Cidadania e Políticas Públicas de Inclusão Social. Membro do Conselho do Conselho Consultivo da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Estudos Jurídicos da Criança e do Adolescente – NEJUSCA/UFSC. E-mail: marlimmdacosta@gmail.com.

pilares essenciais para a garantia da saúde integral, da autonomia corporal e, em última análise, da dignidade das mulheres. Diante dessa importância, em 2015 a ONU chamou as nações, inclusive as aqui analisadas, a assumirem o compromisso com a sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estipulando o ODS 5 para alcançar a igualdade de gênero no mundo todo, e a meta 5.6 em específico para que fosse assegurado o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos.

Na América Latina, as marcas da colonização ibérica, caracterizada pelo fundamentalismo religioso e autoritarismo patriarcal, o avanço desses direitos é obstaculizado. Para este estudo, optou-se analisar comparativamente as previsões relativas ao acesso das mulheres a direitos reprodutivos na Argentina, Brasil e Chile, países latino-americanos com traços históricos e culturais comuns, como o legado de regimes autoritários e a recente ascensão de forças conservadoras.

Diante deste cenário, busca-se analisar comparativamente se, nesses três países, o Objetivo 5 da Agenda 2030 da ONU tem sido cumprido. Como problemática, tem-se: à luz do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU, como e quais direitos reprodutivos femininos são garantidos nesses três países? A hipótese que orienta o estudo é de que, ainda que avanços normativos importantes tenham sido atingidos, Argentina, Chile e Brasil ainda enfrentam obstáculos em comum na garantia de pleno acesso das mulheres aos seus direitos reprodutivos internacionalmente reconhecidos, obstaculizando o pleno cumprimento do ODS 5. Como metodologia, utiliza-se a

qualitativa, o método expositivo-comparativo e apoio em pesquisa bibliográfica e documental.

DESENVOLVIMENTO

A América Latina passou por tempos obscuros na segunda metade do século XX, quando muitos de seus países foram governados por regimes militares que ceifaram as liberdades individuais, com especial impacto nos direitos reprodutivos femininos. Nestes tempos, no Brasil, Argentina e Chile o movimento feminista floresceu como resistência durante as ditaduras e durante as redemocratizações, lutando pela retomada dos direitos das mulheres (Vera, 2017). No Chile, por exemplo, o aborto terapêutico era antes legalmente garantido, mas a tomada do poder pelo líder militar Pinochet levou à revogação da norma em 1989. As frentes mais progressistas do país ainda tentam descriminalizar o aborto até os dias atuais, sem sucesso até o momento. As únicas hipóteses nas quais o abortamento é legalizado no país constam na chamada Lei IVE (Lei nº 21.030/2017) que estabelece que apenas em casos de inviabilidade do feto, de gestação decorrente de estupro ou de risco à vida da gestante o abortamento é permitido (Chile, 2017).

Legislação semelhante vige no Brasil. Aqui, a prática do abortamento é criminalizada, a exceção apenas dos casos de estupro e risco à vida da gestante, conforme o Código Penal (Brasil, 1940), e de inviabilidade fetal, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 54, em 2012 (Brasil, 2012). Em termos de interrupção

voluntária de gestações, a Argentina se mostra a mais vanguardista: a lei nº 27.610 de 2020 permitiu que argentinas acessem o aborto gratuito e seguro pelo sistema público de saúde até a 14ª semana de gestação (Argentina, 2020).

Mas se observa que nos três países que a objeção de consciência, prerrogativa essencial dos profissionais de saúde, tem funcionado como um bloqueio institucional ao livre acesso ao aborto, disfarçado de proteção individual. Na Argentina, onde o procedimento é descriminalizado nos termos da lei, entre 2021 e 2023 foram alegadas 223 recusas à performance de aborto por objeção de consciência (REDAAS, 2024). O Chile, ciente dos perigos de uma regulamentação fraca da prerrogativa, alterou em 2025 o Decreto nº 67 de 2018, estabelecendo que a rede pública de saúde deve dispor de efetivo não objeção de consciência em número suficiente para garantir que o acesso ao direito ao aborto nunca seja negado (Chile, 2025).

O Brasil não possui estatísticas atualizadas e robustas que tratem das taxas de alegação de consciência, mas em 2024 foi protocolado projeto de lei na Câmara dos Deputados a fim de que a regra do Código de Ética Médica, que permite a recusa do procedimento por razões éticas (CFM, 2018), fosse alterado para garantir que o aborto em situações legais seja realizado mesmo com a objeção de consciência de um profissional (Câmara de Deputados, 2024). Tal proposta de alteração denota que, no Brasil, a objeção de consciência para a performance de abortos tem barrado o acesso ao

procedimento, obstaculizando o pleno acesso das mulheres ao direito.

A educação sexual é outro pilar fundamental na busca da concretização do ODS 5, pois políticas públicas nesse campo transcendem o direito à saúde ao emanciparem meninas e mulheres, fortalecendo sua autonomia e subvertendo a lógica da submissão (Diotto e Costa, 2023). No Chile, a Lei nº 20.418/2010 estabeleceu o Programa de Educação Sexual, implantado na rede pública de educação, a partir do ensino médio (Chile, 2010). A Argentina dispõe de legislação semelhante - a Lei nº 26.150/2006, atualizada em 2021- que criou o Programa Nacional de Educação Sexual Integral, instituído desde a educação primária até formação docente, criando um sistema de educação sexual continuada (Argentina, 2006).

O Brasil não conta com um programa de saúde sexual específico, mas tão somente com o Programa Saúde na Escola, que prevê a educação sexual e reprodutiva apenas como um dos diversos conteúdos a serem passados aos estudantes, sem tratamento específico para as questões reprodutivas e sexuais (Brasil, 2015). A falta de uma política nacional que institucionalize a educação sexual desde a educação primária representa uma falha importante na garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, uma vez que as escolhas de planejamento reprodutivo se baseiam em tomada de decisão informada. Assim, sem uma política nacional que institucionalize a educação sexual desde a educação primária, as informações sobre o tema perdem qualidade e, muitas vezes, nem chegam às meninas e mulheres.

Contudo, nosso país se destaca em outros aspectos: a recente alteração da lei da laqueadura (lei nº 14.443/2022) retirou a exigência de autorização do cônjuge para a realização da laqueadura, reconhecendo o caráter personalíssimo do direito ao próprio corpo (Strelow, 2024), assim como o recente anúncio da ampliação da oferta de métodos contraceptivos via SUS, incluindo os implantes contraceptivos subcutâneos de longa duração (Brasil, 2025). Estas novidades ampliam substancialmente as ferramentas disponíveis no sistema público de saúde para o planejamento reprodutivo das mulheres brasileiras, aumentando a autonomia corporal e reprodutiva das brasileiras.

Mas todos estes avanços observados nas três nações não vieram sem contraofensivas conservadoras. Segundo Ruibal (2014), a América Latina como um todo tem os fundamentalismos religiosos como principal oposição ao avanço dos direitos reprodutivos. A tradição católica trazida pelos colonizadores, enraizadas nas sociedades chilena, argentina e brasileira, aliada à recente onda evangélica fundamentalista, tem criado uma mobilização conservadora infiltrada na política, o que, na maioria dos casos, se traduz em leis e políticas públicas (Ruibal, 2014) que reforçam ideias como a do papel tradicional da mulher e do modelo “natural” de família, consequentemente se opondo à garantia e ampliação dos direitos sexuais e reprodutivos (Vaggione, 2006). De acordo com Alba Ruibal (2014), a soma destes fatores dificulta a transição de regimes autoritários para regimes mais pluralistas na América Latina, e desafia

o processo democrático e a realização de políticas públicas que promovam a igualdade de gênero.

Um exemplo conservadorismo na política nos países analisados ocorre na Argentina. O atual presidente argentino, o ultraliberal Javier Milei, descentralizou a responsabilidade por políticas públicas de saúde reprodutiva e sexual, transferindo-a às províncias, o que resultou na entrega de menos de 10% do número planejado de preservativos à população no terceiro trimestre de 2024, e entrega de apenas um terço do número planejado de métodos anticoncepcionais de longa duração às adolescentes usuárias do sistema público de saúde argentino no período (Centenera, 2024).

Ocorre que movimentos semelhantes de nova ascensão do conservadorismo têm provocado avanços e retrocessos dos direitos das mulheres no mundo todo, de forma que a ONU chamou seus países signatários em 2015 a movimentarem-se pela igualdade de gênero (ODS 5) como parte do desenvolvimento global sustentável, e estipulou a meta 5.6 para que, até 2030, todos os países assegurem o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos (ONU, 2015). Para fins de acompanhamento da evolução dos ODS e metas, os países são convidados a apresentarem Informes Voluntários Nacionais (IVS), relatórios institucionais periódicos que avaliam os avanços, estagnações e retrocessos dos objetivos estipulados na Agenda 2030.

O IVS chileno mais recente data de 2023, não apresenta estatísticas sobre a situação da meta 5.6 no país, mas tão somente lista as ações estatais que se vinculam a ela – nesse caso, há apenas

uma política pública na lista (Chile, 2023). Já a Argentina, embora tenha apresentado três IVS desde o lançamento da Agenda 2030 - em 2017, 2020 e 2022 -, em nenhum dos relatórios há análise da evolução da meta 5.6, constando apenas que, com relação a ela, “os indicadores de monitoramento ainda não foram desenvolvidos, portanto a análise não é realizada” (Argentina, 2022).

Contudo, a alegação de inexistência de indicadores de monitoramento da meta 5.6 é falsa, eis que o Brasil é um exemplo de país que vem monitorando o acesso das mulheres à saúde sexual e reprodutiva. Com base no Relatório Luz de 2024, último indicador de monitoramento dos ODS no Brasil, a meta 5.6 teve progresso insuficiente, mormente por conta da revogação de medidas favoráveis aos direitos reprodutivos femininos e pelos altos índices de mortes de mulheres por aborto em hospitais públicos – 483 mortes entre 2012 e 2022 (GTSC A2030, 2025, p. 40).

Diante desse cenário, constata-se que a trajetória dos direitos reprodutivos na América Latina, embora marcada por conquistas importantes, permanece vulnerável a retrocessos impulsionados por forças político-ideológicas conservadoras. A análise dos casos de Argentina, Chile e Brasil evidencia que o cumprimento da Meta 5.6 do ODS 5 depende não apenas de marcos legais, mas da existência de políticas públicas efetivas, financiamento adequado, vontade política e compromisso com a laicidade do Estado. A persistência de desigualdades estruturais, aliada à ausência de garantias institucionais robustas, compromete a

consolidação dos direitos sexuais e reprodutivos como dimensões centrais da cidadania das mulheres latino-americanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa entre Argentina, Chile e Brasil revela que a efetivação dos direitos reprodutivos femininos nos países latino-americanos analisados não ocorre de forma linear nem cumulativa, mas sim de maneira oscilante, permeada por avanços legais relevantes e retrocessos impulsionados por forças conservadoras. Observou-se que, embora marcos normativos expressivos tenham sido conquistados, como a legalização do aborto na Argentina, a regulamentação chilena que busca mitigar os efeitos da objeção de consciência e as recentes inovações brasileiras quanto à contracepção e autonomia reprodutiva, tais progressos convivem com entraves estruturais, culturais e políticos que impedem a universalização desses direitos.

As evidências e estatísticas apresentadas confirmam a hipótese de que os três países ainda enfrentam desafios em comum quanto ao cumprimento da Meta 5.6 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Entre os obstáculos mais relevantes destacam-se: a instrumentalização da objeção de consciência como barreira ao aborto legal; a ausência de políticas públicas robustas de educação sexual, sobretudo no Brasil; e a influência decisiva de setores religiosos conservadores na formulação de políticas públicas, o que fragiliza a laicidade do Estado

e compromete a implementação de uma agenda reprodutiva emancipatória.

Nota-se também que, em comparação com o Brasil, o Chile e a Argentina demonstram certo grau de descaso com o monitoramento da meta 5.6, dado que não coletam ou divulgam os dados relativos ao seu cumprimento. Esta ausência de dados prejudica não apenas o acompanhamento da efetividade das ações estatais tomadas em prol da garantia da saúde reprodutiva e sexual das mulheres, mas também acaba por prejudicar o planejamento de novas normativas e políticas públicas eficazes que pudessem preencher as lacunas observadas a partir dos dados coletados.

Além disso, a análise demonstrou que os sistemas jurídicos e institucionais das três nações ainda carregam resquícios de seus passados autoritários, os quais se manifestam na persistente tutela estatal sobre os corpos femininos e na seletividade das políticas públicas voltadas à saúde reprodutiva. Diante disso, constata-se que a conquista dos direitos reprodutivos na América Latina exige não apenas reformas legislativas, mas também a desconstrução de valores patriarcais arraigados e o fortalecimento de políticas públicas baseadas em direitos humanos, igualdade de gênero e justiça reprodutiva.

Assim sendo, mais do que avanços isolados, a plena realização do ODS 5 nos países analisados demanda a articulação entre normatividade progressista, vontade política e mobilização social constante, especialmente em contextos de retomada de discursos autoritários e moralizantes. O reconhecimento do caráter

interseccional das desigualdades vividas por mulheres, sobretudo aquelas negras, pobres e jovens, é imprescindível para garantir a efetividade dos direitos reprodutivos como dimensão indissociável da dignidade humana e da justiça social.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ley nº 26.150/2006. Cria el Programa Nacional de Educacion Sexual Integral. Boletín oficial de La República Argentina, Buenos Aires, 2006. Disponível em: www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_26150_organized.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

ARGENTINA. Ley nº 27.610/2021. Institui el acceso a la interrupcion voluntaria del embarazo. Buenos Aires, Boletín oficial de La República Argentina, Buenos Aires, 2017. Disponível em: www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239807/20210115. Acesso em: 23 ago. 2025.

ARGENTINA. *Tercer Informe Voluntario Nacional* – Argentina 2022. Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2022. Disponível em: https://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2022/VNR%202022%20Argentina%20Report_0.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Código Penal. *Decreto-Lei nº 2.848*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Implante contraceptivo mais moderno será oferecido no SUS*. Portal Gov.br, Brasília, DF, 03 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/implante-contraceptivo-mais-moderno-sera-oferecido-no-sus>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.165/2015*. Institui o Programa Saúde na Escola. Presidência da República, Brasília, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54/DF*. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=136389880&ext=.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CÂMARA DE DEPUTADOS. *Projeto fixa regras para assegurar aborto legal mesmo com objeção de consciência do médico*. Portal da Câmara de Deputados, 31 jul. 2024. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/1085598-projeto-fixa-regras-para-assegurar-aborto-legal-mesmo-com-objecao-de-consciencia-do-medico/. Acesso em: 23 ago. 2025.

CENTENERA, Mar. *Milei deja a Argentina sin políticas estatales de control de natalidade y de salud sexual*. El País, Buenos Aires, 03 dez. 2024. Disponível em: <https://elpais.com/argentina/2024-12-03/milei-deja-a-argentina-sin-politicas-estatales-de-control-de-natalidad-y-de-salud-sexual.html>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CHILE. *Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible em Chile 2023*. Santiago, Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2023. Disponível em: www.hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2023/VNR%202023%20Chile%20Report.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

CHILE. *Ley nº 20.418/2010*. Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Presidencia de la República, Santiago, 18 jan. 2010. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010482>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CHILE. *Ley nº 20.533*. Modifica el Código Sanitario, com el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos. Santiago, Presidencia de la República: 2011. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1029547>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CHILE. *Ley nº 21.030/2017*. Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo em tres causales. Presidencia de la República, Santiago, 07 set. 2017. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108237>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CHILE. Ministerio de la Salud. *Decreto nº 67/2018*. Aprueba reglamento para ejercer objeción de conciencia según lo dispuesto en el artículo 119 ter del código sanitario. Ministerio de la Salud, Santiago, 2025. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1124446>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM. *Código de Ética Médica*. Resolução nº 2.217, de 27 de setembro de 2018. Brasília, DF: CFM, 2018.

DIOTTO, N.; COSTA, M. M. M. *Direito das Mulheres e Sustentabilidade*: Tecendo uma Rede de Prevenção à Violência Contra Mulheres e Meninas através da Política Pública Prevista na Lei Nº 14.164/21 e na Agenda 2030 da ONU (ODS 5). *Conpedi Law Review*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 116-133, 2023.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 – GTSC A2030. VII Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Brasil. GTSC A2030, 2024. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

STRELOW, M. A. P. A Esterilização Cirúrgica Voluntária via SUS e o Direito de Livre Escolha da Mulher: Uma Análise a partir da Nova Lei nº 14.443 de 2022. In: STRELOW, M. A. P., et al (org.). *Sociedade e Democracia*: Interseções e Conflitos. Formiga: Ducere, 2024, p. 43-57.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU Brasil. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Nações Unidas Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 23 ago. 2025.

RED DE ACCESO AL ABORTO SEGURO ARGENTINA - REDAAS. *Los malos usos*: Estudio sobre objeción de conciencia em aborto em Argentina. Buenos Aires: REDAAS, 2024. Disponível em: <https://los-malos-usos.redaas.org.ar/> Acesso em: 23 ago. 2025.

RUIBAL, A. M. *Feminismo frente a fundamentalismos religiosos*: mobilização e contramobilização em torno dos direitos reprodutivos na América Latina. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 14, p. 111-138, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/sMhqnm8cs9rBNPGjPSGQhNq/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2025.

VAGGIONE, J. M. *Entre reactivos y disidentes*: desandando las fronteras entre lo religioso y lo secular. Buenos Aires: Red Iberoamericana por las Libertades Laicas, 2006. Disponível em: <https://catedra-laicidad.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Entrereactivosydisidentes.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

VERA, E. L. 50 anos de feminismo no Chile: texto e contexto. In: BLAY, E. A.; AVELAR, L. (org.). 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile: a construção das mulheres como atores políticos e democráticos. São Paulo: EDUSP, 2017, p. 99-135.

Importância e reflexos da utilização das contratações administrativas emergenciais no contexto dos direitos fundamentais: enchentes em Porto Alegre, em maio de 2024

Importance and impacts of emergency administrative contracts in the context of fundamental rights: floods in Porto Alegre, May 2024

Maria Eduarda Baroni da Rosa¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a importância e os reflexos da utilização das contratações administrativas emergenciais no contexto dos direitos fundamentais, tendo como cenário as enchentes avassaladoras que atingiram o Município de Porto Alegre em maio de 2024. Este desastre climático, considerado um dos mais violentos do Brasil, deixou centenas de milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade e exigiu que a Administração Pública realizasse diversas contratações de caráter emergencial para garantir a proteção da população.

A pesquisa foi guiada pelo seguinte problema: "qual a importância da utilização de contratações administrativas

¹ Graduanda em Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público de Porto Alegre, RS, pesquisadora do Grupo de Estudos Desafios Contemporâneos no Direito Administrativo e Constitucional coordenado pelos Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho e Me. Lucas Moreschi Paulo, no âmbito do PPGD - Mestrado da FMP, vinculado ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais, e-mail para contato: dbaroniarosa@gmail.com.

emergenciais no contexto das enchentes em Porto Alegre, em maio de 2024, e quais foram seus reflexos aos direitos fundamentais?".

Como hipótese, supôs-se que as contratações diretas emergenciais foram relevantes por terem o condão de acelerar o procedimento de contratação pública, reduzindo prazos e etapas burocráticas, e assim, ajudando a Administração Pública a garantir direitos fundamentais com mais celeridade. No entanto, também se considerou a possibilidade de que essa maior flexibilização pudesse culminar em eventuais abusos, fraudes ou corrupção.

A metodologia adotada para este estudo foi de abordagem dedutiva, com pesquisa descritiva e teórica, baseada em materiais bibliográficos diversificados como livros, teses, jurisprudência, artigos e dissertações. Adicionalmente, empregou-se uma abordagem quali-quantitativa, com a análise empírica de contratos emergenciais firmados em Porto Alegre em resposta às enchentes de maio de 2024, os quais foram fornecidos pela Unidade Permanente de Licitações (UPL) da Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Porto Alegre. Essa análise abrangeu tanto os aspectos numéricos (quantitativos) quanto as características, conformidades legais e implicações sociojurídicas (qualitativas) desses contratos.

Os resultados da pesquisa apontam para a eficiência do gestor público na atuação emergencial, embora tenham sido observadas falhas quanto à publicidade dos atos. Conclui-se que as contratações diretas emergenciais são instrumentos indispensáveis em cenários de crise, pois agir rapidamente não só esteve dentro dos limites da legalidade, mas foi crucial para tutelar os princípios

constitucionais à vida e à dignidade. O estudo destaca a necessidade de planejamento prévio e normas claras para o enfrentamento de emergências, a fim de evitar improvisações e equilibrar a celeridade exigida pela urgência com a segurança jurídica necessária.

DESENVOLVIMENTO

A recorrência de desastres naturais de consequências avassaladoras no Brasil e no mundo, como as enchentes em Porto Alegre, em maio de 2024, e eventos anteriores como a pandemia de Covid-19, Brumadinho, Mariana e deslizamentos de terra no Rio de Janeiro, demonstra a primordialidade de um ordenamento jurídico robusto e proativo para o enfrentamento de crises. Conforme Wedy e Hartwig (2025), o Direito Administrativo de Emergências busca compreender esses momentos críticos e prescrever medidas de resposta adequadas e proporcionais.

Segundo Valiati e Moraes (2025), as normas aplicáveis em tragédias ambientais podem ser permanentes ou excepcionais (como os artigos 21, XVIII, 136, 148, I e 167, §3º da Constituição Federal, que tratam da defesa contra calamidades, estado de defesa, empréstimos compulsórios e créditos extraordinários) ou excepcionais, com vigência ligada a eventos específicos. Outros exemplos de normas permanentes incluem dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Lei Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/12), e especialmente o artigo 75, inciso VIII, da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), que prevê a

dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública. A Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, inclusive, confirmou a possibilidade de flexibilização do princípio licitatório em razão da urgência.

Contudo, as enchentes em Porto Alegre revelaram a insuficiência das ferramentas existentes, levando à edição da Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024, que estabeleceu um Regime Jurídico Especial para contratações de aquisição, obras e serviços em caráter extraordinário. Essa MP, posteriormente revogada e reproduzida pela Lei nº 14.981/2024, teve o propósito de flexibilizar as etapas da contratação para garantir eficiência e agilidade, sempre dentro dos moldes de ética e legalidade.

Uma comparação entre a Lei 14.133/21 e a MP 1.221/24 destaca que, embora ambas tenham caráter autorizativo e o dispositivo autorizador de dispensa de licitação permaneça o Art. 75, VIII, da Lei de Licitações, a MP trouxe importantes inovações. Ela reduziu a subjetividade dos requisitos para contratação direta emergencial ao exigir a declaração de calamidade e um ato autorizativo específico com prazo. Além disso, simplificou a fase preparatória (dispensando estudos técnicos preliminares, permitindo termo de referência simplificado, e autorizando a não apresentação de documentação de regularidade fiscal, desde que justificado), reduziu prazos e ampliou o teto para contratos verbais de R\$10.000,00 para R\$100.000,00. Tais medidas visaram dirimir o receio dos administradores públicos diante das rigorosas sanções por inobservância da lei, que poderiam levar à inércia.

Apesar da maior celeridade garantida pela MP, existe, no entanto, uma crítica sobre a demora na proposição dessas medidas, evidenciando a falta de planejamento prévio e a recorrência de legislações reativas, criadas apenas após a consumação do dano. Valiati e Moraes (2025), pois, defendem a primordialidade de maior planejamento, coerência e unidade na atuação do Poder Público, a fim de evitar improvisações e atrasos.

Sob o mesmo prisma, Fraga (2025) propõe a necessidade de uma cláusula geral de urgências previamente legislada, que permita a supressão de procedimentos burocráticos a partir de um único elemento essencial: a emergência, garantindo que as contratações ocorram em horas, e não em dias ou semanas.

No entanto, também se apresenta a visão de que condicionar a atuação do Poder Administrativo à prévia autorização legal pode ser um empecilho, defendendo-se a flexibilização do princípio da legalidade em situações de calamidade, justificada pelo "estado de necessidade" e pelo dever de proteção de direitos fundamentais.

A Lei 14.981/24 é elogiada por seu caráter preventivo e nacional, mas ainda considerada insuficiente para um plano normativo abstrato. Conclui-se que a normatização a priori dos meios de resposta é indispensável para garantir agilidade e segurança jurídica, sendo a flexibilidade da legalidade uma exceção a ser cautelosamente supervisionada.

Segue a verificação empírica de 20 contratos administrativos firmados pela Administração Municipal de Porto

Alegre entre maio e setembro de 2024, em resposta às enchentes. O objetivo foi verificar a celeridade dos procedimentos e a adequação dos contratos aos critérios legais e de razoabilidade. A coleta de dados, realizada junto à Unidade Permanente de Licitações, encontrou desafios como procedimentos não concluídos, cancelados ou com informações incompletas nos portais de transparência, dificultando a fiscalização.

A análise dos contratos emergenciais evidencia não apenas a diversidade de objetos contratados, mas também significativas diferenças quanto ao prazo de tramitação, à qualidade das justificativas apresentadas e à observância dos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

A aquisição de 50 mil cestas básicas (Proc. 10/2024), por exemplo, foi concluída em apenas cinco dias, entre a publicação em 16/05/2024 e a homologação em 21/05/2024, no montante de R\$ 10.000.000,00 (R\$ 200,00 por unidade). Ainda que a motivação constante no processo tenha sido excessivamente sucinta, o objeto se revestia de inegável relevância social, o que mitigou, em parte, a deficiência formal. Situação distinta foi a da contratação de 60 médicos veterinários (Proc. 178/2024), cujo valor (R\$ 3.190.838,98 por 180 dias, prorrogáveis) mostrou-se compatível com o mercado, mas cuja justificativa não demonstrou de modo satisfatório a excepcionalidade da dispensa. De forma semelhante, os serviços de internação de 150 animais (Proc. 25/2024), contratados em 14 dias (publicação em 28/06/2024 e homologação em 12/07/2024),

resultaram em despesa de R\$ 481.500,00, com motivação genérica e insuficiente para demonstrar a imprescindibilidade da medida.

Em contraste, a contratação de 750 agentes de ação social (Proc. 15/2024) revelou não apenas celeridade, a contratação foi realizada em sete dias, mas também uma justificativa robusta, que enfatizou a escassez de voluntários e a necessidade de terceirização, alcançando o valor de R\$ 30.999.204,78. O mesmo se pode dizer da aquisição de 8.061.480 refeições/marmitas (Proc. 12/2024), concluída em seis dias, por R\$ 73.453.417,20, e que, além de estar bem fundamentada, gerou economia superior a R\$ 100.000.000,00 em relação ao orçamento inicial, configurando exemplo paradigmático de contratação emergencial eficiente. A compra de artigos de higiene, limpeza e água mineral (Proc. 14/2024), igualmente célere (quatro dias), alcançou R\$ 3.244.676,90, com economia frente ao previsto, ainda que com motivação menos detalhada.

No tocante a procedimentos por pregão, a aquisição de materiais para a Defesa Civil (Proc. 114/2024), abrangendo colchões, kits de higiene, jogos de cama, toalhas e cobertores, foi concluída em 37 dias, prazo que, embora superior às contratações diretas, ainda se mostrou razoável em face da complexidade do certame, resultando em despesa de R\$ 3.599.360,70. De modo semelhante, a aquisição de itens de dormitório (Proc. 20/2024), publicada em 05/06/2024 e homologada em 18/06/2024 (13 dias), alcançou R\$ 3.521.266,00, com preços considerados razoáveis e motivação alinhada ao caráter emergencial. Já a contratação de 150 carregadores temporários (Proc. 16/2024), finalizada em oito dias, no valor de R\$ 5.249.536,65

por seis meses, apresentou justificativa clara, destacando a carência de mão de obra diante das lacunas no quadro funcional.

Outros certames, no entanto, apresentaram prazos mais extensos, o que relativiza a ideia de celeridade emergencial. A locação de cinco veículos com motorista (Proc. 191/2024), por exemplo, demandou 39 dias até a homologação, no valor de R\$ 824.705,04 para 12 meses, embora tenha contado com justificativa detalhada e estudo técnico preliminar. Outra locação de veículos (Proc. 29/2024) tramitou em 21 dias, igualmente respaldada por fundamentação consistente. No caso da manutenção corretiva de instalações elétricas e civis em prédio público (Proc. 21/2024), observa-se um procedimento mais alinhado ao espírito da urgência: em 15 dias, contratou-se despesa de R\$ 249.000,00, com justificativa bem elaborada acerca dos riscos à segurança e da necessidade de retorno rápido das atividades administrativas.

Cabe ainda destacar a limpeza urbana pós-desastre (Proc. 23/2024), concluída em 36 dias e no valor de R\$ 3.150.000,00 para 20 equipes, cuja motivação se apoiou no grande número de bairros e pessoas atingidas, o que justificava a amplitude do contrato. Mais prolongada foi a aquisição de equipamentos de cozinha e eletrodomésticos para escolas (Proc. 190/2024), que tramitou em 60 dias, prazo justificado pelo número elevado de bens e de participantes, mas que resultou em economia de 32% sobre o orçamento inicial, atingindo o montante de R\$ 833.862,34. Por sua vez, os serviços de engenharia para elaboração de laudos de imóveis (Proc. 30/2024) mostraram-se bem fundamentados e foram

concluídos em 20 dias, ao custo de R\$ 1.949.115,00. Já a aquisição de alimentos para assistência social (Proc. 178/2024), via pregão, demandou 28 dias, com valor de R\$ 2.331.363,00 e economia superior a R\$ 1.000.000,00.

Nem todas as justificativas, entretanto, demonstraram a mesma consistência. A compra de utensílios de cozinha para a Secretaria de Educação (Proc. 197/2024), embora conduzida por pregão em prazo razoável (24 dias), apresentou motivação questionável, com fragilidades lógicas quanto à real necessidade. Finalmente, as obras de reconstituição em abrigos e centros de referência (Proc. 31/2024, 32/2024 e 34/2024) foram implementadas apenas nos meses subsequentes à enchente, em razão da impossibilidade inicial de acesso, mas se mostraram indispensáveis para o restabelecimento dos serviços públicos essenciais.

A maioria dos contratos demonstrou celeridade e valores razoáveis, compatíveis com a urgência. Contudo, uma crítica importante reside na transparência e publicidade dos atos. Muitos procedimentos não estavam acessíveis nos sites de transparência ou apresentavam informações incompletas. A ausência de acesso efetivo a documentos essenciais, como justificativas detalhadas em sistemas restritos, compromete a fiscalização social e institucional, gerando um problema de *accountability* social e afetando a segurança jurídica.

A problemática central deste trabalho reside na tensão entre os princípios da celeridade e da segurança jurídica no contexto das contratações emergenciais. Nesse norte, Robert Alexy (2024) aponta

que princípios são "mandamentos de otimização", aplicáveis em graus variados conforme as viabilidades fático-jurídicas, conferindo ao administrador uma margem de liberdade para agir da melhor forma possível.

Nesse contexto de crise, o gestor público se depara com o dilema de abdicar parcialmente da segurança jurídica, inerente a um processo licitatório formal, com publicidade e ampla justificação, de acordo com Nohara (2012), em favor da celeridade da contratação de urgência.

Princípios, como definidos por Alexy (2024), são mandamentos de otimização que devem ser aplicados na maior medida possível, adaptando-se à realidade. Em casos de catástrofe, o gestor público se depara com a escolha de abdicar parcialmente da segurança jurídica de um procedimento licitatório formal em prol da celeridade da contratação de urgência para proteger interesses constitucionais como a vida, a propriedade e os recursos financeiros do Estado.

A restrição da segurança jurídica, que se manifesta na flexibilização de procedimentos burocráticos e formais, cria um regime mais célere, mas com menos resguardo contra improbidades. A segurança jurídica, essencial ao Direito, garante estabilidade e previsibilidade, e, segundo Di Pietro (2023) está ligada ao princípio da proteção da confiança legítima. No entanto, situações de urgência exigem um Estado intervencionista e oficioso que aja com eficiência, compreendida em seu caráter multifacetado, incluindo a celeridade.

Para justificar a limitação de princípios, utiliza-se a teoria da ponderação de Alexy (2024), com o princípio da proporcionalidade e seus subprincípios: legitimidade, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Em primeiro lugar, a legitimidade da dispensa de licitação de evidência pela expressa autorização prévia no art. 75, VIII, da Lei de Licitações.

A adequação exige que a medida adotada seja capaz de atingir os fins constitucionais almejados pela norma ou pelo administrador. Como mencionam Paulo e Gavião, esse subprincípio “estabelece uma verificação da possibilidade da medida interventiva em um direito fundamental, promotora da realização de outro direito fundamental, a ser tomada, é idônea ou não, isto é, se é apta a realizar um fim constitucionalmente legítimo” (2020, p. 326). Sendo assim, a análise da adequação das contratações emergenciais permite afirmar que elas foram capazes de atender aos fins constitucionais primários, isto é, socorrer a população, restabelecer condições mínimas de segurança, garantir o fornecimento de bens e serviços essenciais e assegurar a continuidade da prestação dos serviços públicos. Nesse ponto, não há dúvida de que os objetivos materiais da intervenção estatal foram alcançados.

O exame da necessidade, por sua vez, nas palavras de Gavião Filho (2011), se dá pela comparação entre as medidas escolhidas e suas alternativas. Sob essa ótica, a comparação entre contratações emergenciais e procedimentos ordinários revela que a dispensa de licitação se mostrou indispensável à celeridade. O

exemplo da aquisição de cestas básicas é eloquente: em caráter de urgência, o processo foi concluído em prazo 76 vezes mais curto do que nos certames regulares, assegurando alimentos em tempo compatível com a crise. Da mesma forma, refeições destinadas a abrigos foram contratadas em apenas seis dias, ao passo que processos convencionais demorariam meses, muitas vezes a custos superiores. A aquisição de água mineral, item absolutamente essencial em situações de calamidade, ilustra a diferença entre regimes: enquanto a dispensa viabilizou a contratação em apenas quatro dias, o pregão exigiu dezenove. Esses dados reforçam que a excepcionalidade do procedimento não se limitou a acelerar a resposta estatal, mas também logrou obter preços competitivos ou até mais vantajosos em relação aos parâmetros de mercado.

Por fim, na teoria de Alexy, o princípio parcial da proporcionalidade dita que “quanto mais alto é o grau de não cumprimento ou prejuízo de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro” (2024, p. 593). Em outras palavras, e já fazendo relação com o caso estudado, a proporcionalidade em sentido estrito exige uma análise de custo-benefício constitucional: o sacrifício imposto a um princípio (segurança jurídica) deve ser justificado pela importância e urgência da proteção do outro (como a integridade física e dignidade de pessoas desabrigadas). Verificou-se que, em alguns casos, a restrição ao princípio da publicidade ocorreu em grau elevado, e até mesmo total, gerando potenciais riscos de insegurança jurídica. Contudo, a quase totalidade dos bens e serviços contratados

(alimentação, água, reformas, higiene, atendimento médico, limpeza, elaboração de laudos, transporte de medicamentos e apoio social) se revelou de importância vital para a saúde, a dignidade e o bem-estar da população atingida. O único contrato que destoou desse padrão foi o de aquisição de utensílios de cozinha, cuja motivação não deixou clara a extensão dos danos; ainda assim, tal processo ocorreu por pregão, sem restrições à publicidade.

Dessa forma, embora a mitigação de formalidades tenha gerado tensões jurídicas, ela se mostrou justificada diante da urgência. A manutenção inflexível de procedimentos ordinários, em situações de catástrofe, poderia representar risco ainda maior ao interesse público, comprometendo vidas humanas e a própria confiança social nas instituições. A flexibilização procedimental, ainda que aumente o risco de abusos, deve ser compreendida como medida menos gravosa em relação ao sacrifício do atendimento imediato às necessidades básicas da população. Nesse sentido, embora a probidade administrativa permaneça valor irrenunciável, o princípio da dignidade da pessoa humana deve ocupar posição central na tomada de decisões públicas, funcionando como critério último de legitimação das escolhas estatais em contextos emergenciais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa confirmou a relevância das contratações administrativas emergenciais nas enchentes de Porto Alegre em maio de 2024, demonstrando seu papel crucial na proteção dos direitos

fundamentais, como a vida, a saúde e a dignidade. A atuação da Administração Pública foi predominantemente célere e compatível com a urgência, com a maioria dos procedimentos concluída em prazos curtos e com economia orçamentária, evidenciando eficácia.

No entanto, o estudo também revelou um delicado equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica, com falhas notáveis na transparência e publicidade dos atos. A Medida Provisória n.º 1.221/24, embora tenha flexibilizado os procedimentos, foi uma resposta reativa, o que ressalta a ausência de um planejamento legislativo eficaz para situações de emergência recorrentes. Defende-se a necessidade de uma cláusula geral de urgência previamente normatizada para guiar a atuação administrativa célere e responsável, protegendo a segurança jurídica sem impedir a eficácia da resposta estatal.

A aplicação da teoria da ponderação de princípios de Alexy (2024) demonstrou que a flexibilização de ritos procedimentais, que sacrifica temporariamente valores como publicidade e formalidade, justifica-se pela finalidade maior de garantir a dignidade humana. A resposta estatal, apesar dos riscos inerentes à redução de controles formais, cumpriu seu papel de amparar os necessitados. Em momentos críticos, a integridade administrativa é medida pela capacidade de promover justiça social e mitigar o sofrimento humano, e a dignidade da pessoa humana deve ser o centro das decisões. A flexibilização não é um abandono da ética, mas seu aperfeiçoamento em prol da vida e da integridade das pessoas, permitindo que o Estado aja com a celeridade exigida pelas circunstâncias. A

prioridade em calamidades é garantir que a assistência chegue, e que a presença estatal seja sentida onde mais é necessária, pois a rigidez excessiva da forma pode custar vidas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 299-435

PAULO, Lucas Moreschi; GAVIÃO, Anízio Pires. Relação tensional entre a administração pública, o poder judiciário e os direitos fundamentais no brasil pandêmico. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (org.). **Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise**. s.d. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 323-332

VALIATI, Thiago Priess; MORAES, Danilo Guerreiro de. Por um Direito Administrativo da emergência pública para lidar com a insegurança jurídica em situações de emergência e calamidade pública. In: RAMOS, Rafael (org.). **Direito Administrativo das Emergências Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 49-60

WEDY, Gabriel; HARTWIG, Elisa Maffassioli. Direito administrativo das catástrofes e desinformação climática: o desastre climático no

Rio Grande do Sul. In: RAMOS, Rafael (org.). **Direito Administrativo das Emergências Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 61-76

Reserva de Cadeiras e Paridade de Gênero no Legislativo Municipal: Limites das Cotas de Candidaturas e o PLP 112/2021¹

Reservation of Seats and Gender Parity in the Municipal Legislature: Limits on Candidate Quotas and PLP 112/2021

Ricardo Hermany²
Betieli da Rosa Sauzem Machado³
Naiara Volz Alves⁴

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado/Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), com doutorado sanduíche na Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC, no Brasil. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Atua em redes de pesquisa nacionais e internacionais voltadas ao fortalecimento da administração pública e do direito local, com destaque para a RAICA – Rede Acadêmica Internacional de Controle da Administração, a AEDREL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, e o IDARGS – Instituto de Direito Administrativo do Rio Grande do Sul, por meio das quais tem promovido cooperação acadêmica, eventos científicos e publicações conjuntas com pesquisadores do Brasil, Europa e América Latina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. E-mail: hermany@unisc.br.

³ Pós-doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2025-2026). Pesquisadora visitante pós-doutoral na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), entre maio e junho de 2025. Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany, no Brasil. Doutora em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES – modalidade I (2021–2025), tendo realizado estágio doutoral (doutorado-sanduíche) na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (novembro de 2023 a maio de 2024). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES – modalidade II (2018–2020). Pós-graduada em Direito Processual Público pela UNISC (2018–2020). Graduada em Direito pela UNISC (2012–2016). Advogada – OAB/RS 107.194. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387548555163423>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741> E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br.

⁴ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto (2022). Integrante do grupo de estudos **Gestão**

INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, embora consolidada institucionalmente desde a Constituição de 1988, ainda apresenta déficits significativos de inclusão e pluralidade, sobretudo sob a perspectiva de gênero. Apesar de as mulheres constituírem a maioria do eleitorado e terem conquistado direitos políticos há mais de nove décadas, sua presença nos espaços de poder permanece desproporcional. Essa realidade revela a distância entre a igualdade formal reconhecida no ordenamento jurídico e a efetivação prática na dinâmica política. A sub-representação feminina nos parlamentos, em especial nas câmaras municipais, compromete a legitimidade democrática ao excluir das instâncias decisórias um grupo que representa mais da metade da população.

No âmbito local, a desigualdade assume contornos ainda mais preocupantes. O município, por ser a esfera mais próxima das demandas sociais, deveria, em tese, constituir o espaço mais acessível à participação feminina. Contudo, as estatísticas eleitorais recentes demonstram que a presença das mulheres nos legislativos municipais segue muito aquém da quantidade de candidatas. Nas eleições de 2024, por exemplo, mesmo representando mais de 52% do eleitorado, as mulheres ocuparam menos de 7% das cadeiras de vereança no país, revelando a persistência de barreiras estruturais que limitam a efetividade do direito de participação política.

É nesse contexto que o princípio da subsidiariedade horizontal ganha relevo como marco teórico para compreender a importância do poder local na democratização da política. Esse princípio estabelece que as decisões públicas devem ser tomadas, sempre que possível, pela instância mais próxima do cidadão, valorizando a descentralização e a participação ativa da comunidade. Ao reconhecer o município como espaço privilegiado de cidadania, a subsidiariedade horizontal sustenta a ideia de que a democratização das instituições políticas passa necessariamente pela ampliação da representatividade no nível local. Nesse sentido, garantir a presença efetiva de mulheres nas câmaras municipais não é apenas uma questão de justiça de gênero, mas um requisito essencial para fortalecer a democracia e consolidar o pluralismo político.

Desde a década de 1990, o Brasil adota a política de cotas de candidaturas por gênero, prevendo um percentual mínimo de mulheres entre os candidatos apresentados pelos partidos nas eleições proporcionais. Essa medida, embora tenha representado um avanço normativo importante, revelou-se insuficiente ao longo de mais de duas décadas de aplicação. Ao incidir apenas sobre a fase da candidatura, o modelo não assegura que as mulheres eleitas ocupem cadeiras parlamentares em proporção significativa.

Esse cenário exige a revisão dos mecanismos normativos voltados à promoção da igualdade política entre os gêneros. Nesse cenário surge o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, integrante da proposta de Novo Código Eleitoral, que prevê a instituição da reserva de cadeiras para mulheres nos parlamentos proporcionais,

incluindo as câmaras municipais. Diferentemente das cotas de candidaturas, que operam no campo da oferta, a reserva de assentos atua diretamente sobre os resultados das eleições, garantindo que um percentual mínimo de cadeiras seja efetivamente ocupado por mulheres. Trata-se de uma mudança paradigmática, capaz de corrigir distorções históricas e promover uma democratização substantiva da política local.

Diante disso, a pesquisa busca responder o seguinte problema: a proposta de reserva de cadeiras prevista no PLP 112/2021 constitui uma alternativa normativa eficaz à política de cotas de candidaturas vigente, capaz de enfrentar as barreiras estruturais de gênero e promover maior paridade nas câmaras municipais brasileiras? O objetivo geral consiste em analisar se o modelo de assentos reservados pode ser compreendido como instrumento jurídico e político apto a fortalecer a democracia local, ampliando a legitimidade representativa e concretizando a igualdade substancial de gênero.

Para tanto, o estudo organiza-se em três objetivos específicos. O primeiro consiste em investigar de que modo o poder local pode favorecer a inserção das mulheres nos espaços de deliberação política, tomando como referência teórica o princípio da subsidiariedade horizontal. O segundo volta-se à análise crítica das cotas de candidaturas por gênero no Brasil, buscando compreender suas limitações diante da contínua sub-representação feminina nas câmaras municipais, a partir da observação de dados empíricos e da identificação das barreiras estruturais que condicionam a participação

política. Por fim, o terceiro objetivo dirige-se à avaliação do Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, examinando sua capacidade de promover a paridade de gênero no âmbito dos legislativos municipais, em consonância com os eixos temáticos desenvolvidos ao longo do artigo.

Parte-se da hipótese de que a sub-representação das mulheres decorre da ineficácia estrutural das cotas de candidaturas, cuja aplicação se limitou a ampliar registros formais sem assegurar a eleição em proporção significativa. Nessa linha, a reserva de cadeiras, conforme delineada pelo PLP 112/2021, apresenta-se como medida juridicamente legítima e politicamente necessária, pois incide sobre os resultados eleitorais e garante a presença institucional feminina nos espaços decisórios.

Metodologicamente, adotam-se os métodos de abordagem dedutivo e de procedimento hermenêutico, bem como a técnica bibliográfica, por meio de documentação indireta. Foram analisados referenciais teóricos sobre democracia, representação política, ações afirmativas e subsidiariedade, além de dados empíricos recentes produzidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, referentes à participação feminina nas eleições municipais de 2024. Essa abordagem permite confrontar o debate jurídico-normativo com a realidade política brasileira, conferindo densidade crítica à análise da proposta legislativa em tramitação.

Os resultados parciais evidenciam que a política de assentos reservados possui maior potencial de efetivar a paridade de gênero no nível local do que o modelo atualmente vigente. Além de

garantir presença feminina mínima nos legislativos municipais, a medida contribui para criar um ambiente institucional mais inclusivo, capaz de ampliar a diversidade no processo deliberativo e de estimular políticas públicas sensíveis às desigualdades de gênero. Contudo, reconhece-se que sua eficácia plena depende da conjugação com outras medidas complementares, como a distribuição equitativa dos recursos do FEFC, a destinação proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita, a alternância de gênero nas listas partidárias e políticas de proteção contra a violência política de gênero.

DESENVOLVIMENTO

A análise da participação política das mulheres exige compreender a relevância do espaço local como arena de deliberação democrática. A Constituição Federal de 1988 consolidou o município como ente federativo autônomo, conferindo-lhe competências próprias e ampliando seu papel na efetivação de direitos fundamentais. Nesse sentido, o nível local da política apresenta-se como espaço privilegiado para a concretização de políticas públicas e para a aproximação entre representantes e representados, favorecendo a participação cidadã em diferentes dimensões da vida política.

Tal proximidade é potencializada pela adoção do princípio da subsidiariedade horizontal, que, ao descentralizar a tomada de decisões, fortalece a atuação das instâncias comunitárias e a

corresponsabilidade entre sociedade civil e Estado. Esse princípio, tradicionalmente associado à teoria da subsidiariedade presente no direito europeu e no pensamento social cristão, foi incorporado ao constitucionalismo brasileiro em perspectiva ampliada. No plano jurídico, a subsidiariedade significa que instâncias superiores devem atuar apenas quando as inferiores não conseguem desempenhar adequadamente determinada função, assegurando, assim, maior autonomia e protagonismo às esferas mais próximas dos cidadãos (Hermany, 2010). Em sua dimensão horizontal, a subsidiariedade vai além da simples relação hierárquica entre níveis de governo, alcançando também a interação entre Estado e sociedade civil organizada, o que contribui para o fortalecimento da democracia participativa.

No contexto da participação feminina, a subsidiariedade horizontal adquire especial relevância, uma vez que possibilita a construção de espaços políticos mais permeáveis às demandas de grupos historicamente sub-representados. A esfera local, por estar mais próxima da realidade cotidiana, pode ser mais sensível às reivindicações das mulheres e, conseqüentemente, mais apta a criar mecanismos de inclusão política. Assim, a valorização do município como espaço de exercício democrático contribui para ampliar as possibilidades de inserção das mulheres nos processos decisórios, rompendo com padrões de exclusão que se perpetuam em níveis superiores da política. Ademais, a literatura especializada aponta que a participação em instâncias locais constitui uma porta de entrada relevante para a atuação política das mulheres, funcionando como

espaço de socialização, aprendizado e fortalecimento de lideranças (Dahlerup, 2006).

Nesse sentido, a subsidiariedade horizontal, ao incentivar a descentralização e a corresponsabilidade, fortalece não apenas a atuação dos governos locais, mas também a capacidade da sociedade civil de articular suas demandas. Tal dinâmica favorece o protagonismo feminino, possibilitando que experiências vivenciadas em comunidades, associações e conselhos sejam convertidas em trajetórias políticas institucionais.

Contudo, mesmo diante do potencial democratizador da esfera local, persistem barreiras estruturais que limitam a presença das mulheres nos espaços de decisão. A cultura política brasileira, marcada por padrões patriarcais e por práticas de exclusão simbólica e material, ainda impõe obstáculos significativos à efetivação da igualdade de gênero. A existência do princípio da subsidiariedade, embora relevante, não garante, por si só, a transformação dessas práticas, exigindo políticas públicas direcionadas e instrumentos normativos capazes de corrigir as desigualdades históricas que restringem a representação feminina.

Assim, a análise do poder local à luz da subsidiariedade horizontal evidencia um paradoxo: ao mesmo tempo em que o município se apresenta como espaço privilegiado para a ampliação da participação das mulheres, ainda se mostram insuficientes os mecanismos institucionais e culturais capazes de transformar esse potencial em realidade concreta. Reconhecer esse paradoxo é essencial para compreender a necessidade de medidas normativas

que ultrapassem a dimensão formal da igualdade, avançando em direção à efetividade da inclusão política de gênero.

A constatação de que o poder local, à luz do princípio da subsidiariedade horizontal, pode constituir um espaço estratégico para a ampliação da participação feminina na política leva, inevitavelmente, à análise dos instrumentos jurídicos que buscam viabilizar essa presença. Entre esses mecanismos, destaca-se a política de cotas de candidaturas, implementada no Brasil desde a década de 1990, com a finalidade de assegurar um percentual mínimo de mulheres nas disputas eleitorais. No entanto, ao confrontar a potencialidade inclusiva da esfera local com a efetividade dessa política, emergem evidências de que a medida, embora relevante em termos normativos, não foi capaz de alterar de forma substantiva o cenário de sub-representação feminina nos parlamentos municipais.

A adoção da política de cotas de gênero no Brasil tem sua origem na reforma eleitoral de 1995, posteriormente regulamentada em 1997, quando se passou a exigir que cada partido ou coligação reservasse, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% das candidaturas de um mesmo sexo. Essa medida foi concebida como um instrumento jurídico de promoção da igualdade e de abertura dos espaços políticos para as mulheres, em resposta à sua histórica exclusão das instâncias de poder. A expectativa inicial era de que a imposição legal resultasse em um crescimento progressivo da presença feminina nos parlamentos brasileiros (Araujo, 2001; Coneglian, 2020).

Contudo, passados mais de vinte anos de vigência, os resultados demonstram que a política de cotas de candidaturas não

alcançou seu objetivo central. A presença feminina nas câmaras municipais, bem como em outros espaços legislativos, permanece desproporcional em relação à composição demográfica da população brasileira, em que as mulheres representam a maioria do eleitorado. Em grande parte dos municípios, a representação feminina ainda se limita a percentuais inexpressivos, revelando que a norma legal não foi suficiente para romper as barreiras estruturais que condicionam a participação política (Araújo, 2016).

Os dados empíricos confirmam a permanência da sub-representatividade feminina, nas eleições de 2024, por exemplo, apenas 6,89% das cadeiras de vereadoras foram ocupadas por mulheres, embora elas representem mais de 52% do eleitorado nacional. O contraste entre a expressiva participação feminina no corpo eleitoral e sua reduzida presença nos parlamentos locais revela uma discrepância marcante entre o cumprimento formal da exigência de 30% de candidaturas e o efetivo êxito nas urnas. A persistência dessa assimetria indica que a política de cotas vigente no Brasil não tem sido suficiente para assegurar condições de paridade de gênero na esfera política (TSE, 2024).

Diversos fatores explicam a baixa representação feminina na política. Um dos mais recorrentes é a prática das chamadas “candidaturas laranjas”, utilizadas por partidos apenas para cumprir a exigência legal, sem oferecer às candidatas qualquer condição efetiva de disputa. Nesse contexto, mulheres são frequentemente lançadas sem apoio partidário, sem estrutura de campanha e, muitas vezes, sem sequer realizar atos de candidatura, funcionando apenas como

meio de evitar sanções às legendas (Ramos, *et al*, 2020; Wylie, Santos, Marcelino, 2019). Essa distorção compromete a finalidade inclusiva da lei e perpetua a sub-representação.

Outro elemento que limita a efetividade das cotas é a desigualdade no financiamento das campanhas. Apesar da previsão normativa que obriga os partidos a destinar recursos proporcionais ao número de candidatas, a prática revela uma distribuição assimétrica, em que mulheres recebem, em média, menos recursos do que os homens. Esse cenário cria um ciclo de exclusão: campanhas femininas menos financiadas resultam em menor visibilidade e competitividade, reduzindo as chances de eleição e reforçando a ideia de que a política é um espaço predominantemente masculino (Sacchet, 2011).

Por fim, o sistema eleitoral brasileiro, baseado em listas abertas, reforça as limitações da política de cotas. Nesse modelo, a disputa interna entre candidatos de um mesmo partido enfraquece a capacidade das mulheres de se beneficiarem do percentual mínimo de candidaturas, já que a eleição depende não apenas do número de votos recebidos pelo partido, mas também da votação individual de cada candidato. Assim, mesmo quando o número de mulheres candidatas cresce, a lógica das listas abertas favorece candidatos com maior inserção social e acesso a redes de apoio político, que historicamente privilegiam os homens (Araújo, 2001).

Esses elementos combinados explicam a persistência da sub-representação feminina nas câmaras municipais, mesmo após mais de duas décadas de vigência da política de cotas. A lei de 1997,

embora tenha representado um avanço normativo importante, mostrou-se insuficiente para modificar estruturalmente as condições de desigualdade que marcam a inserção das mulheres na política brasileira. A análise desses limites evidencia a necessidade de repensar os mecanismos de ação afirmativa, buscando alternativas que efetivamente promovam a presença feminina nos espaços de decisão política.

Nesse contexto, a proposta de reserva de cadeiras prevista no PLP 112/2021 surge como alternativa normativa diante das limitações estruturais das cotas de candidaturas. Diferentemente do modelo que atua apenas na etapa pré-eleitoral, a reserva de assentos incide sobre os resultados, assegurando a ocupação mínima de cadeiras por mulheres e, assim, “inverte” a lógica das cotas brasileiras centradas na mera apresentação de nomes. Com isso, procura-se garantir presença efetiva no parlamento, e não apenas o registro formal de candidaturas femininas.

O PLP nº 112/2021 estabelece a reserva progressiva de cadeiras para mulheres, fixando o mínimo inicial de 20% nas eleições proporcionais e teria vigência por 20 anos. O mecanismo atua apenas quando esse percentual não é alcançado espontaneamente, prevendo substituições escalonadas: primeiro, nas vagas das sobras, o último homem eleito é substituído pela candidata mais votada do mesmo partido; em seguida, a medida alcança as vagas obtidas pelo quociente partidário, começando pelo candidato masculino menos votado; e, persistindo o descumprimento, amplia-se o critério até a

anulação do pleito e convocação de nova eleição (Brasil, 2024; Brasil, 2025).

A expectativa teórica é de que esse desenho tenha impacto imediato na composição das câmaras municipais, ao corrigir a distância entre a participação eleitoral feminina e a sua tradução em assentos legislativos. Em termos de qualidade democrática, a medida se articula ao fortalecimento do poder local e à ampliação da legitimidade representativa, pois induz maior pluralidade de vozes na deliberação e conecta a institucionalidade às demandas de grupos sub-representados. No horizonte do trabalho, a reserva de cadeiras é examinada como instrumento apto a promover paridade e a robustecer a democracia no âmbito municipal.

Isso deriva do modo de atuação das reservas de cadeiras, que diferentemente das cotas de candidaturas, que apenas obrigam os partidos a preencher um percentual mínimo de registros eleitorais femininos, a reserva de cadeiras fixa diretamente a proporção de assentos destinados às mulheres nos legislativos. Essa modalidade de ação afirmativa elimina parte das distorções do sistema de candidaturas, assegurando presença feminina efetiva no resultado eleitoral e promovendo impacto imediato na composição das casas legislativas. Por incidir diretamente sobre os assentos e não sobre o processo de seleção interna dos partidos, a reserva de cadeiras apresenta maior potencial de concretizar a paridade de gênero no espaço político (Leite, 2023).

As experiências comparadas demonstram que a reserva de cadeiras tende a ser mais eficaz na correção da sub-representação

de gênero do que as cotas de candidaturas, sobretudo em contextos nos quais a resistência partidária limita o alcance das medidas meramente formais. Assim, os resultados parciais da análise sugerem que o PLP 112/2021 tem maior potencial de concretizar a paridade de gênero no nível municipal, contribuindo não apenas para a democratização das instituições locais, mas também para a consolidação de uma cultura política mais inclusiva e representativa no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise evidenciou que persistente sub-representação feminina nas câmaras municipais brasileiras, partindo do exame da política de cotas de candidaturas e da proposta de reserva de cadeiras constante no PLP nº 112/2021. Verificou-se que, embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça formalmente a igualdade entre os gêneros e preveja cotas de candidaturas desde 1997, a presença efetiva das mulheres no legislativo local permanece reduzida, em razão de barreiras estruturais como candidaturas fictícias, distribuição desigual de recursos, violência política de gênero e o sistema proporcional de listas abertas.

O estudo demonstrou que a reserva de cadeiras proposta pelo PLP nº 112/2021 constitui alternativa normativa de maior potencial inclusivo, uma vez que atua diretamente sobre os resultados eleitorais, garantindo a presença mínima de mulheres nos parlamentos locais. Esse modelo rompe com a limitação das cotas de

candidaturas e se aproxima de experiências internacionais que obtiveram êxito na ampliação da representatividade feminina. Os resultados parciais da análise apontam que a adoção desse mecanismo, acompanhada de medidas complementares como a distribuição equitativa de recursos de campanha e a proteção contra a violência política, pode contribuir para a consolidação de uma democracia mais plural e inclusiva.

Assim, conclui-se que a política de reserva de cadeiras representa instrumento mais eficaz do que as cotas de candidaturas, ao enfrentar de forma mais incisiva os mecanismos de exclusão que perpetuam a desigualdade de gênero no plano municipal. Sua implementação no Brasil reforça o papel estratégico do poder local para a democratização substantiva, ampliando o pluralismo e assegurando que as demandas femininas sejam efetivamente representadas no processo político.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Cotas para mulheres no legislativo: a experiência brasileira em perspectiva comparada. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 203-228, 2001.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 20, p. 23-59, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais: eleições 2024. Brasília: TSE, 2024.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021. Dispõe sobre a instituição do Código Eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo ao PLP nº 112/2021. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.

CONEGLIAN, Isabela Cristina. Cotas de gênero no sistema eleitoral brasileiro: avanços e desafios. *Revista Eleitoral Brasileira*, v. 12, n. 1, p. 45-67, 2020.

DAHLEUP, Drude. *Women, quotas and politics*. London: Routledge, 2006.

HERMANY, Ricardo. *Subsidiariedade e poder local: a dimensão jurídico-política da descentralização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LEITE, Juliana. Reserva de cadeiras para mulheres no legislativo: perspectivas para o Brasil. *Revista de Direito Eleitoral e Constitucional*, v. 5, n. 2, p. 115-134, 2023.

RAMOS, Luciana; et al. Candidaturas laranjas e desigualdade de gênero na política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 121, p. 87-110, 2020.

SACCHET, Teresa. Financiamento eleitoral e representação política de mulheres no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, p. 31-57, 2011.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Opportunistic party strategies and quotas for women in Brazil. *Politics & Gender*, v. 15, n. 2, p. 268-290, 2019.

A proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708¹

The protection of the fundamental right to an ecologically balanced environment in the Motion for Non-Compliance with Fundamental Precept

Clovis Gorczewski²
Sherydan Engler Lara³

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo iniciar uma investigação sobre os instrumentos de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente e, em específico, sobre o controle de políticas públicas voltado à concretização desse direito, de modo que se parte da hipótese de que a simples existência de uma norma legal nem sempre é suficiente para garantir a efetivação dos direitos

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Código de financiamento 001.

² Pós-doutor pela Universidad de Sevilla (Capes 2007), e pela Universidad de La Laguna (CAPES/Fundación Carolina 2011). Doutor em Direito (Universidad de Burgos 2002). Pesquisador e Coordenador do Grupo de Pesquisa “Cidadania pós Constituição de 1988”, vinculado ao PPGD/UNISC. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2148742058981322>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0511-8476>. E-mail: clovisg@unisc.br.

³ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa do PROSUC/CAPES, modalidade II, o qual atua como pesquisador na área de concentração em Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, (2023-2024). Pós-Graduado em Direito Empresarial, (2021), e em Direito Civil e Processual Civil, (2022) - Faculdades Legale. Bacharel em Direito pela Unidade Central de Educação FAI Faculdades - UCEFF, (2013-2017). Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1274553438891622>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-1399-1612>. E-mail: sherydan.lara@gmail.com.

fundamentais dos cidadãos, o que torna essenciais outros instrumentos de controle e promoção, tais como a atuação do Supremo Tribunal Federal, por meio de remédios constitucionais submetidos a seu crivo, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708.

Para alcançar o resultado pretendido, a pesquisa adota uma abordagem hipotético-dedutiva para analisar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob a ótica da ADPF 708, além de empregar o método histórico-analítico para examinar a evolução do direito ao meio ambiente e, por fim, utilizar a técnica de pesquisa documental indireta, baseada em fontes bibliográficas secundárias.

DESENVOLVIMENTO

Sem qualquer dúvida, a efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial para a manutenção e promoção da qualidade de vida, sendo aquele considerado um direito humano de terceira dimensão, o que faz com que gravite acerca dele uma preocupação global, especialmente nas últimas décadas, e sobretudo na atualidade, vez que há percepção cada vez mais contumaz de eventos naturais críticos diretamente relacionados às mudanças climáticas.

Historicamente, no âmbito internacional, possivelmente o instrumento de maior relevância na defesa do respectivo direito fundamental foi a Declaração de Estocolmo, de 1972, aprovada pela

assembleia das Nações Unidas, em relação a qual o Brasil foi signatário. Entre os princípios nela estabelecidos, encontra-se o propósito de alcançar condições adequadas de vida em um meio ambiente de qualidade entre outras disposições relacionadas a este propósito (ONU, 1972).

Por sua vez, no âmbito nacional destaca-se a Constituição Federal de 1988, em cujo teor se encontram diversos dispositivos relativos à matéria, em especial o *caput* do art. 225, que assevera que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Por sua vez, em caráter infraconstitucional, destaca-se ainda a Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que discorre acerca da Política Nacional do Meio Ambiente. A respectiva legislação estabelece diversas diretrizes de enorme importância à preservação ambiental uma vez que tem, entre seus objetivos, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (Brasil, 1981).

Por sua vez o conceito de meio ambiente, embora expresso pelo art. 3º, I, da respectiva legislação, é um tema complexo, contudo, para os fins desta pesquisa, é suficiente compreender o meio ambiente natural ou físico, o qual Silva (2004, p. 21) entende como aquele “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio físico

que ocupam”. Segundo o respectivo autor (Silva, 2004), este aspecto figura como o aspecto central tratado pela Lei n.º 6.938, especialmente quanto à definição estabelecida no respectivo dispositivo legal.

Por sua vez, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) foi criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, com o objetivo combater às alterações climáticas no Brasil, operacionalizando respectivo propósito através do financiamento de projetos e iniciativas que buscam a mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos (Brasil, 2009).

Entretanto, a concretização de direitos fundamentais, entre os quais o direito ao meio ambiente em condições de equilíbrio não é “autoexecutável” apenas a partir da existência de leis, mas é condicionado diretamente à ação concreta do Estado, por meio da implementação de Políticas Públicas.

Por vezes, a execução dos programas que compõem as diferentes políticas públicas demonstra falhas, inclusive estruturais, o que compromete severamente a concretização dos direitos fundamentais perseguidos, momento no qual o Poder Judiciário intervém como forma de garantir o cumprimento das respectivas obrigações constitucionais, a exemplo do que ocorre com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708.

Com efeito, a ADPF 708 questionou a inatividade da União em relação ao Fundo Clima, nos anos de 2019 e 2020, ante a não aplicação de montantes significativos destinados ao combate das mudanças climáticas. O requerimento buscava a reativação do fundo

e a proibição de novas omissões, fundamentando-se no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2022).

Consoante as evidências apresentadas no processo, verificou-se a inércia da União, caracterizada pela ausência de alocação dos recursos, decisão esta que teria sido intencional do Poder Executivo, uma vez que este supostamente aguardava a modificação da composição do Comitê Gestor para exercer controle sobre a destinação dos respectivos recursos⁴ (Brasil, 2022).

Diante deste cenário, o Superior Tribunal Federal (STF) asseverou que a União e seus representantes, para além dos compromissos internacionais, possuem um dever constitucional de proteger o meio ambiente e combater as mudanças climáticas, sendo tal questão de natureza vinculante, e não de escolha política discricionária. Desse modo, foi determinada a abstenção de omissões na operacionalização e destinação dos recursos do Fundo Clima, a fim de atender aos artigos 225 e 5º, § 2º, da CF/88 (Brasil, 2022).

Ademais, foi enfatizado que o bloqueio dos valores do Fundo Clima é vedado devido a grave situação ambiental brasileira, que está intrinsecamente ligada a diversos direitos fundamentais essenciais, bem como pelo fato de os valores corresponderem a despesas deliberadas pelo Poder Legislativo, destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais e legais com finalidade

⁴ Frisa-se que, conforme relatado nos próprios autos, após a instauração da ADPF 708, o Executivo retomou a operacionalidade do fundo, mas parte dos recursos teriam permanecidos retidos sob a alegação de contingenciamento (Brasil, 2022).

específica, consoante o artigo 2º da CF/88 e o artigo 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) (Brasil, 2022).

Deste modo, o pedido foi julgado procedente para, ao mesmo tempo, declarar a omissão da União diante da não alocação de modo integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019, bem como ordenar à União a não se omitir no que tange a operacionalização do Fundo Clima, assim como na destinação de seus recursos e ainda proibir o contingenciamento das receitas que integram o respectivo fundo (Brasil, 2022).

Por fim, a tese firmada pelo Superior Tribunal Federal foi no sentido de o Poder Executivo ter a obrigação constitucional de ativar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima para a mitigação das mudanças climáticas, sendo vedado o seu contingenciamento, decisão que se fundamentou no dever constitucional de proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF), nos direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, § 2º, da CF), e no princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88 e art. 9º, § 2º, da LRF) (Brasil, 2022).

Outrossim, outro ponto de destaque consistiu na interligação entre o direito fundamental ao meio ambiente a outros direitos, tais como o direito à vida, à saúde, à segurança alimentar da população, bem como à própria economia, conforme destacado no julgamento (Brasil, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que a proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transcende a mera existência de normas legais, exigindo uma atuação concreta do Estado por meio de políticas públicas eficazes. Tal circunstância é ilustrada, de forma contundente, pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, que demonstrou a necessidade de intervenção do Poder Judiciário diante da inércia do Poder Executivo, mesmo na presença de uma norma legal pré-existente.

Com efeito, o julgamento do Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade da omissão da União em operacionalizar o Fundo Clima, reafirmou o papel do Tribunal como guardião da Constituição e expandiu o escopo da jurisdição constitucional para além do controle de atos comissivos. Este tema, que se pretende aprofundar, apresenta-se como um importante mecanismo de efetivação de direitos fundamentais, o que pode contribuir para uma futura análise da intersecção entre os mecanismos de concretização de políticas públicas e a efetivação da cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 31 ago. de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009*. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 09 dez. de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF*. Direito constitucional ambiental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais [...]. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) e outros. Intimado: União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Publicado em: 28 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano*. New York City, NY: ONU 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

Mulheres rurais na América Latina: direitos humanos e a luta pelo acesso à água¹

Rural Women in Latin America: Human Rights and the Struggle for Access to Water

Marli Marlene Moraes da Costa²
Stéffani das Chagas Quintana³

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a luta das mulheres rurais na América Latina pelo acesso à água, compreendida como direito humano fundamental para a garantia de uma vida digna, da igualdade de gênero e do exercício pleno de outros direitos sociais. Destaca-se que o tema assume grande relevância diante das profundas desigualdades estruturais e interseccionais que marcam a vida das populações rurais, em especial das mulheres, historicamente sobrecarregadas pelas tarefas de cuidado e pelas dificuldades no acesso a recursos essenciais à vida cotidiana e ao sustento familiar.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Universidade de Santa Cruz do Sul; Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas; Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com Pós-doutoramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com Bolsa Capes. Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS- UNISC. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2928694307302502>. E-mail: marlim@unisc.br.

³ Universidade de Santa Cruz do Sul; Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas; Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade I. Pós-graduada em Direito da Mulher, Direito do Trabalho e Direito Previdenciário. Bacharela em Direito. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1311474720234647>. E-mail: steffaniquintana@hotmail.com.

Assim, o objetivo geral do estudo é analisar a luta das mulheres rurais na América Latina pelo acesso à água, levando em consideração os seus principais impactos sociais e jurídicos, com ênfase na forma como essas práticas de resistência se articulam com direitos humanos e políticas públicas. Na pesquisa, busca-se responder ao seguinte problema: como se manifesta a luta das mulheres rurais na América Latina pelo acesso à água e quais são os seus principais impactos sociais e jurídicos?

A hipótese adotada é que a luta pelo acesso à água demonstra desigualdades estruturais, mas também configura práticas de resistência e protagonismo comunitário capazes de afirmar direitos humanos. Frente a isso, a metodologia adotada é a qualitativa, com abordagem dedutiva, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo relatórios, legislações e estudos sobre gênero, ruralidades e direitos humanos, dialogando com os compromissos da Agenda 2030 da ONU.

Para tanto, elencam-se dois objetivos específicos, os quais serão trabalhados no desenvolvido do estudo, sendo eles: (1) examinar os principais obstáculos enfrentados pelas mulheres rurais no acesso à água, relacionando-os às desigualdades estruturais e interseccionais; e (2) discutir o protagonismo das mulheres rurais na resistência em defesa da água como direito humano fundamental.

DESENVOLVIMENTO

A água é considerada um direito humano. O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), através do Comentário Geral n. 15, de 2002, dispôs que a água é um recurso natural limitado e, ao mesmo tempo, um bem público fundamental para a vida e a saúde (ONU, 2002). Sendo assim,

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica (ONU, 2002, p. 2).

Corroborando, a Resolução A/RES/64/292, de 2010, da ONU, reconhece “que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (ONU, 2010, p. 3), ressaltando a centralidade do acesso à água potável como condição fundamental para a dignidade humana e para a efetividade dos demais direitos fundamentais, além de estar diretamente relacionado com as garantias individuais e coletivas, bem como de igualdade e de cidadania (Gorczewski; Irigaray, 2022).

Além disso, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, através do Decreto n. 4.377/2002, estabelece parâmetros para a garantia de condições de

vida adequadas às mulheres, incluindo especificamente o contexto rural (Brasil, 2002). Como estabelece em seu artigo 14, serão adotadas medidas adequadas para eliminação da discriminação contra a mulher nas zonas rurais para que, assim, seja possível assegurar, em igualdade, a participação das mesmas no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, observando o direito de “h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações” (Brasil, 2002).

Conforme analisado por Bulto (2015), o surgimento do direito humano à água, além de estar sendo lento, também é controverso, carecendo de um reconhecimento jurídico que seja abrangente. Quando analisada a temática a partir de uma perspectiva de gênero, visualiza-se um cenário ainda mais grave, pois as desigualdades estruturais fazem com que as mulheres, especialmente as rurais, sejam desproporcionalmente afetadas pela ausência de políticas públicas efetivas relacionadas ao abastecimento e acesso à água (Quintana; Costa, 2025). Ou seja, ao passo que são realizados recortes de análise, incluindo gênero, raça, território, a temática torna-se ainda mais sensível (Santos et al., 2024).

Na América Latina, especificamente, conforme abordado no “Webinar Agua, género y clima en América Latina y el Caribe: mejores datos para mejores estrategias de adaptación”, as mulheres são diretamente afetadas pela escassez da água e pelos efeitos das mudanças climáticas (CEPAL, 2020). De acordo com os dados,

En ALC, el 35% de la población no tiene acceso a agua segura (ubicada en la vivienda, disponible cuando se requiere y libre de contaminación), el 31% accede a una fuente mejorada accesible a 30 minutos de camino y el 4% accede a servicios limitados; es decir, a más de 30 minutos de camino. El cierre de brechas en este ámbito se ha dado en las últimas décadas en el contexto urbano, mientras que las fuentes de agua limpia y el saneamiento mejorado son de difícil acceso en las áreas rurales y periurbanas. Es así que, en ámbitos rurales, las personas que no tenían acceso a agua corriente en el hogar han pasado de 63% a 32% en ALC, mientras que en el área urbana pasó de 12% a 6% entre 1990 y 2015 (CEPAL, 2020, n.p.).

No mesmo sentido, em relação ao Brasil, os dados mais recentes do “Relatório Luz da Agenda 2030” (GTSC A 2030, 2024) reforçam esse quadro de desigualdade. Destaca-se que, conforme o documento, nenhuma meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, sobre assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todas as pessoas, teve um resultado positivo no ano de 2023 (GTSC A 2030, 2024). Enquanto apenas 84,9% dos domicílios do Brasil possuem a rede geral como principal maneira de abastecimento da água, ainda 21 milhões de crianças e de adolescentes não possuem um acesso adequado a esse recurso básico (GTSC A 2030, 2024).

Diante disso, os “territórios rurais, isolados e precários seguem à margem do novo desenho de prestação de serviços e gestão do saneamento” (GTSC A 2030, 2024, p. 47), demonstrando a persistência das desigualdades regionais e a necessidade urgente de políticas públicas que considerem as múltiplas vulnerabilidades sociais. Esse cenário impacta profundamente a realidade das

mulheres rurais, que permanecem como as principais responsáveis pelos cuidados do lar, ou seja, também atuando na busca e manejo da água.

Nesse contexto, observa-se que a falta de políticas públicas específicas que contemplem as particularidades das mulheres rurais acaba por perpetuar desigualdades e agravar condições de vulnerabilidade (Quintana; Costa, 2025). Políticas de caráter generalista, ao não incorporarem dimensões como o acesso a serviços básicos de saúde, educação de qualidade, oportunidades de formação profissional e redes de apoio, tendem a negligenciar aspectos essenciais à vida dessas mulheres (Quintana; Costa, 2025). Essa lacuna se manifesta de forma ainda mais notória nas regiões rurais isoladas, onde a precariedade de infraestrutura compromete diretamente a qualidade de vida das mulheres (Quintana; Costa, 2025).

Entretanto, apesar das barreiras estruturais e institucionais, é preciso destacar que as mulheres rurais não se colocam apenas como vítimas da exclusão. Pelo contrário, constroem formas de resistência cotidiana e coletiva que reafirmam a centralidade da água como direito humano fundamental e como bem comum. Em diversos países da América Latina, as mulheres têm se organizado em movimentos comunitários, redes e associações que denunciam as condições desiguais que enfrentam as diferentes formas de exploração e opressão de classe, raça, gênero e etnia em suas vidas, como a Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe (Cordeiro et al., 2015).

Nesse sentido, a luta das mulheres rurais na América Latina pelo acesso à água transcende a dimensão material da sobrevivência e assume caráter político, de resistência e de afirmação de direitos humanos. Ao mesmo tempo em que enfrentam as limitações impostas pela ausência de políticas públicas adequadas, constroem estratégias coletivas que articulam cuidado, sustentabilidade e justiça. Essa atuação, além de denunciar as desigualdades estruturais que persistem nos territórios rurais, demonstra a necessidade de que sejam repensados os modelos de desenvolvimento, reconhecendo o papel central das mulheres na defesa da água como bem comum e na construção de sociedades mais igualitárias e sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do estudo, ainda em andamento, permitiu compreender que a luta das mulheres rurais na América Latina pelo acesso à água se insere em um cenário marcado por profundas desigualdades estruturais, interseccionais e territoriais. O problema de pesquisa proposto, sobre a forma como essa luta se manifesta e seus impactos sociais e jurídicos, revelou que a ausência de políticas públicas específicas, somada à precariedade das infraestruturas e ao descompasso entre compromissos internacionais e realidades locais, perpetua vulnerabilidades históricas que atingem de maneira desproporcional as mulheres, sobretudo as rurais.

A hipótese inicial de que o acesso desigual à água expõe contradições estruturais, mas também mobiliza práticas de

resistência comunitária capazes de afirmar direitos humanos, foi confirmada. De um lado, os dados apresentados demonstram que o direito humano à água, embora reconhecido por normas internacionais e pela própria Agenda 2030, ainda encontra enormes barreiras de implementação prática, sobretudo nas zonas rurais. De outro lado, observou-se que as mulheres rurais também buscam construir espaços de organização, protagonismo e denúncia, como demonstram os movimentos comunitários e redes de mulheres que se articulam em defesa do território, da sustentabilidade e da água como bem comum.

Verificou-se que os principais obstáculos enfrentados pelas mulheres rurais no acesso à água estão diretamente relacionados à falta de políticas públicas integradas, à invisibilidade de suas demandas em legislações generalistas e ao impacto das desigualdades interseccionais, que combinam recortes de gênero, classe, raça e território. Igualmente, foi possível identificar como a resistência das mulheres, organizada de forma cotidiana e coletiva, não apenas denuncia as múltiplas formas de exclusão, como reivindica novas formas de gestão comunitária da água, apontando para alternativas mais democráticas e inclusivas.

Essa constatação reforça que o direito humano à água não pode ser reduzido à sua dimensão formal ou normativa, mas deve ser compreendido como um campo de disputas que envolve questões de gênero, cidadania e sustentabilidade. A luta das mulheres rurais, nesse sentido, vai além de uma reivindicação de acesso a um recurso vital, pois se refere a um processo de afirmação de direitos humanos,

de fortalecimento das comunidades e de construção de novas práticas políticas, mais inclusivas e solidárias. Portanto, discutir o acesso à água a partir da perspectiva das mulheres rurais latino-americanas significa reconhecer a urgência de políticas públicas que incorporem a diversidade das experiências e as especificidades dos territórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

BULTO, Takele Soboka. Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília: IPEA, 2015, p. 25-56.

CEPAL - Comissão Econômica Para América Latina. *Participación de CEPAL en el “Webinar Agua, género y clima en América Latina y el Caribe: mejores datos para mejores estrategias de adaptación”*. CEPAL, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/eventos/participacion-cepal-webinar-agua-genero-clima-america-latina-caribe-mejores-datos-mejores>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CORDEIRO, Rosineide de L. M. et al. Mulheres rurais e as lutas pela água na América Latina. *Revista Temporalis*, Brasília (DF), ano 15, n. 30, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/9505/8407>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GORCZEWSKI, Clovis; IRIGARAY, Michele Capuano. *Diretrizes internacionais para universalização do acesso à água potável: desafios da realidade brasileira*. In: Anais do XVI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea, 2022. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/21981>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GTSC A2030. *VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. 2023. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2023/10/rl_2023_webcompleto-v9.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Observación general Nº 15 (2002)*. Naciones Unidas, 2002. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010*. Naciones Unidas, 2010. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/RES/64/292>. Acesso em: 30 ago. 2025.

QUINTANA, Stéffani das Chagas; COSTA, Marli Marlene Moraes da. *A transversalidade de gênero nas políticas públicas em busca da concretização do direito à saúde das mulheres trabalhadoras rurais do município de Rio Pardo*. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2025.

SANTOS, Anna Carolina de Souza et al. O acesso à água potável e os desafios da igualdade de gênero: um caminho a ser pavimentado. *Revista Sustentabilidade: Diálogos Interdisciplinares*, v. 5, 2024. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/sustentabilidade/article/view/10045>. Acesso em: 30 ago. 2025.

Acesso à Informação e Desigualdade Digital: Desafios e Impactos na Consolidação da Participação Cidadã

Access to Information and Digital Inequality: Challenges and Impacts on the Consolidation of Citizen Participation

Tatiana dos Santos Schuster ¹
Júlia Oselame Graf ²

INTRODUÇÃO

A expansão das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) remodelou a interface entre Estado e sociedade, abrindo novas possibilidades de acesso à informação, de controle social e de deliberação pública. No Brasil, esse movimento tem sido acompanhado por uma agenda de transformação digital que combina transparência, eficiência e participação. Todavia, o avanço tecnológico convive com desigualdades socioeconômicas persistentes que se projetam no plano informacional como a

¹ Doutoranda em Direito pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Mestre em Direito pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Membro do grupo de pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade. E-mail: tatianass.advogada@gmail.com

² Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. Mestra em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG com período sanduíche na Faculdade de Direito na Universidade do Porto, em Portugal. Membro do grupo de pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade. E-mail: juliagrafadv@gmail.com

conectividade irregular, a baixa qualidade de acesso, a dependência exclusiva do celular e as lacunas de habilidades digitais limitam os efeitos democratizadores pretendidos e produzem novas formas de invisibilidade cidadã.

O problema de pesquisa questiona como o uso das TICs pelo Estado brasileiro tem contribuído para o fortalecimento da participação cidadã e do controle social nas políticas públicas, quando confrontado com barreiras estruturais de acesso e uso qualificado da informação. A hipótese que se investiga é que as TICs podem, sim, potencializar a participação cidadã, mas seus efeitos dependem de condições de possibilidade (conectividade significativa, letramento digital, desenho de serviços centrado no usuário, entre outras) sem as quais a digitalização tende a replicar, ou mesmo aprofundar, desigualdades preexistentes.

O método adotado é o hipotético-dedutivo, combinando pesquisa bibliográfica e documental, com especial atenção aos dados da TIC Domicílios 2024. Em termos de objetivos, busca-se (i.) evidenciar o papel do acesso à informação, e de suas assimetrias, como condição de possibilidade da cidadania na era digital; (ii.) examinar limites e potencialidades das plataformas públicas digitais à luz das desigualdades de renda, escolaridade, território e idade; e (iii.) discutir caminhos institucionais e de política pública para transformar conectividade em participação efetiva.

Desse modo, o desenvolvimento está organizado em dois eixos complementares. No primeiro, analisa-se o processo brasileiro de digitalização governamental, seus marcos, promessas e fricções,

ênfatizando a forma como a exclusão informacional esvazia a universalidade dos serviços digitais. No segundo, reconstrói-se o debate teórico sobre cidadania para indicar que, no ambiente informacional atual, a participação depende de arenas plurais, inclusivas e tecnicamente acessíveis. Ao final, as considerações sintetizam os achados e apresentam diretrizes de ação para que a transformação digital não seja apenas técnica, mas democrática, inclusiva e socialmente justa.

ACESSO À INFORMAÇÃO E DESIGUALDADE DIGITAL

A digitalização dos serviços públicos tem se consolidado como uma estratégia central para modernizar a administração pública e promover maior aproximação entre Estado e sociedade. Essa transição para um governo digital, no entanto, exige mais do que investimentos tecnológicos, ou seja, requer profundas mudanças culturais, institucionais e estruturais, especialmente em um país como o Brasil, marcado por desigualdades socioeconômicas históricas.

O potencial transformador da tecnologia reside na capacidade de ampliar o acesso à informação, simplificar processos burocráticos e incentivar a participação cidadã. Em uma sociedade cada vez mais conectada, o governo digital não deve ser compreendido como mera adoção de plataformas, mas como uma nova lógica de gestão pública, baseada em transparência, eficiência, colaboração e inclusão.

Contudo, a efetivação desse modelo esbarra em limites importantes. A desigualdade no acesso às tecnologias e às habilidades digitais compromete a universalidade das políticas públicas digitais. Como destacam Schiefler, Cristóvam e Sousa (2020, p. 110), é um erro supor que os benefícios do governo eletrônico são automaticamente estendidos a toda a população, desconsiderando as dificuldades reais que diversos grupos enfrentam para interagir com as plataformas digitais. Muitas vezes, essa exclusão é silenciosa e sutil no sentido de que atinge cidadãos que não possuem dispositivos adequados, conexão estável ou conhecimentos técnicos suficientes, tornando-se invisíveis perante o Estado digitalizado.

A digitalização dos serviços públicos no Brasil vem sendo progressivamente implementada desde o final do século XX, inicialmente de forma fragmentada e sem articulação entre os diferentes sistemas utilizados pelos órgãos governamentais. A ausência de uma infraestrutura de dados integrada dificultava a interoperabilidade e comprometia a eficácia na prestação dos serviços. Com o passar dos anos, no entanto, foram desenvolvidos portais de transparência, plataformas unificadas e sistemas interconectados que buscaram superar essas limitações, promovendo uma arquitetura digital mais coesa. Ainda assim, a consolidação de um governo digital eficiente depende diretamente do engajamento da sociedade civil e do fortalecimento de uma cultura política participativa.

Essa transformação digital precisa ser acompanhada por um compromisso contínuo com os princípios democráticos. Conforme enfatizado pela OCDE, a participação social deve ser garantida em todas as fases da política pública. Para isso, é fundamental que o governo digital não se restrinja a uma agenda técnica ou administrativa, mas incorpore elementos como liderança política, gestão estratégica da informação e qualificação digital da população. A Lei nº 14.129/2021, que institui as diretrizes do governo digital no Brasil, reflete esse compromisso ao destacar a transparência, a inclusão digital e a colaboração cidadã como pilares essenciais para a construção de uma administração pública mais responsiva, acessível e democrática.

Nesse contexto, a internet assume um papel central na ampliação das possibilidades de participação cidadã, configurando-se como um espaço de expressão, articulação e reivindicação por parte da sociedade civil. Plataformas digitais, especialmente redes sociais, têm se consolidado como instrumentos estratégicos para mobilização social, construção de agendas coletivas e fiscalização das ações governamentais. Mesmo diante de divergências ideológicas ou interesses distintos, esses ambientes digitais permitem o exercício plural da cidadania, potencializando a visibilidade de grupos historicamente marginalizados.

A interlocução entre cidadãos e instituições públicas, mediada por tecnologias digitais, representa uma oportunidade de fortalecimento democrático, sobretudo quando associada a práticas de governo aberto e transparente. No entanto, para que esse

processo seja verdadeiramente inclusivo, é imprescindível enfrentar os desafios estruturais que ainda limitam o acesso equitativo à conectividade, aos dispositivos e às habilidades digitais.

A pesquisa TIC Domicílios 2024 (CGI.br, 2025) oferece um panorama detalhado dessa realidade. Embora 83% dos domicílios brasileiros estejam conectados à Internet, essa proporção cai drasticamente quando se observa a classe social, afinal, enquanto 100% dos domicílios da classe A possuem acesso, apenas 68% dos das classes D e E estão conectados. O uso de internet pelo computador também é desigual, tendo em vista a porcentagem de 82% na classe A, frente a apenas 14% nas classes DE (CGI.br, 2025).

Para além da conectividade básica, o estudo introduz o conceito de conectividade significativa (CS), que engloba qualidade da conexão, diversidade de dispositivos, frequência de uso e habilidades digitais. Em 2024, 34% da população brasileira estava na faixa mais baixa da escala de CS, enquanto apenas 22% atingiam os níveis mais altos. Nas áreas rurais, o índice de CS alto é de apenas 5%, contra 24% nas áreas urbanas. Já nas classes DE, só 3% alcançam alta conectividade significativa, enquanto 73% da classe A estão nesse grupo privilegiado (CGI.br, 2025).

Mesmo com esse cenário desigual, o uso da Internet está amplamente disseminado, tendo em vista que 84% da população com 10 anos ou mais eram usuárias da rede em 2024, o que equivale a aproximadamente 159 milhões de pessoas. Entretanto, 60% delas acessam exclusivamente pelo celular - o que revela uma experiência digital limitada, sobretudo quando se trata de acessar serviços mais

complexos. A televisão, por sua vez, tornou-se um importante dispositivo complementar, sendo utilizada por 60% dos usuários (CGI.br, 2025).

Outro dado relevante da TIC Domicílios 2024 é o uso de serviços públicos digitais. Apenas 61% dos usuários com 16 anos ou mais utilizaram algum serviço de governo eletrônico no último ano, número que representa queda em relação a 2023. Os serviços mais utilizados foram os relacionados à saúde (32%), documentos pessoais (31%) e impostos e taxas (29%). Por outro lado, serviços ligados à previdência e aos direitos trabalhistas sofreram redução expressiva de uso, caindo de 33% para 25% (CGI.br, 2025).

A pesquisa evidencia a discrepância no uso dos serviços digitais entre áreas urbanas e rurais. Enquanto 63% dos usuários residentes em zonas urbanas relataram ter utilizado o governo eletrônico, esse número cai para 43% nas áreas rurais, refletindo as limitações de infraestrutura, conectividade e letramento digital presentes em contextos interioranos e mais afastados dos grandes centros urbanos.

A relação entre escolaridade e acesso a serviços públicos digitais revela, portanto, não apenas uma diferença técnica, mas uma desigualdade estrutural que atravessa o exercício da cidadania na era digital. Pessoas com menor nível de escolarização enfrentam maiores dificuldades para compreender as interfaces das plataformas, interpretar as informações disponibilizadas e realizar procedimentos administrativos por meio digital, o que os coloca em situação de desvantagem diante do Estado digitalizado.

Essa disparidade educacional também influencia diretamente a forma como os cidadãos interagem com os serviços públicos digitais, ou seja, pode significar mais obstáculos para navegar nas plataformas, compreender os passos exigidos ou mesmo confiar na segurança e utilidade desses meios. Muitas vezes, essas questões podem significar erros e receios de utilizar o serviço por não conseguirem completar uma solicitação ou por receio de cometer erros. Com isso, mesmo políticas públicas que prometem universalização e agilidade acabam excluindo, na prática, parcelas significativas da população que não foram devidamente preparadas para lidar com a digitalização das relações com o Estado.

Além disso, a pesquisa apresenta uma clara correlação entre o grau de instrução e a utilização de plataformas governamentais. O acesso aos serviços digitais aumenta conforme a escolaridade avança: 83% dos indivíduos com ensino superior utilizaram serviços públicos online, enquanto apenas 39% entre aqueles com ensino fundamental. Esses dados confirmam que a alfabetização digital, frequentemente associada à escolarização formal, é um fator determinante para o uso qualificado e autônomo das ferramentas digitais.

No que se refere à faixa etária, a adesão aos serviços públicos digitais é mais expressiva entre jovens e adultos de 25 a 44 anos, grupos que costumam apresentar maior familiaridade com dispositivos digitais e maior necessidade de interação com o Estado. Entre os indivíduos de 25 a 34 anos, 70% utilizaram serviços digitais, enquanto o percentual entre pessoas com 60 anos ou mais foi de

38%, refletindo tanto barreiras geracionais quanto a persistente exclusão digital da população idosa.

Esse cenário revela que a idade atua como um fator determinante no acesso às tecnologias públicas digitais, acentuando desigualdades já existentes. A população idosa, em muitos casos, não teve oportunidade de se familiarizar com o uso rotineiro de dispositivos digitais, o que limita sua autonomia na interação com plataformas governamentais. Além disso, a falta de políticas específicas voltadas à inclusão digital desse grupo contribui para sua marginalização no ambiente virtual.

A desigualdade no uso de serviços públicos digitais segundo a classe social explicita a persistência de um modelo de exclusão que transcende a esfera tecnológica e atinge diretamente o direito à cidadania. As barreiras enfrentadas pelas classes D e E não se limitam ao acesso técnico, como ausência de dispositivos adequados ou conexão estável, mas se manifestam também na limitação de tempo, de repertório informacional e de familiaridade com o funcionamento das instituições públicas.

Essa exclusão social digital é agravada pelo fato de que, nas classes mais baixas, o acesso à internet costuma ocorrer de forma precária, muitas vezes limitado ao uso de planos móveis com baixa franquia de dados ou ao compartilhamento de conexões entre domicílios. Além disso, a utilização de dispositivos com menor desempenho, como celulares antigos ou sem memória suficiente, compromete a experiência de navegação e restringe o acesso a serviços mais complexos. Nesses contextos, mesmo quando a

conexão existe, ela não se traduz em acesso pleno e autônomo às ferramentas digitais oferecidas pelo Estado, ou seja, a conectividade, por si só, não é suficiente para garantir inclusão digital com justiça social.

Ademais, a pesquisa revela a influência decisiva da classe social no acesso aos serviços públicos digitais. A classe A registra 74% de usuários acessando plataformas governamentais, seguida pela classe B (82%). Em contrapartida, entre os usuários das classes D e E, apenas 43% relataram ter utilizado tais serviços no período analisado. Essa disparidade ressalta a urgência de políticas públicas que promovam não apenas a digitalização dos serviços, mas também a inclusão efetiva dos segmentos mais vulneráveis da população.

Ademais, o relatório aponta que o custo da conexão é outro entrave importante, tendo em vista que apenas 22% dos usuários têm gastos com Internet abaixo de 2% da renda familiar. Na classe A, essa proporção chega a 58%; nas classes DE, despenca para 6%. O compartilhamento de conexão com vizinhos, que atinge 17% dos domicílios com Internet, é outro indicativo de precariedade, mais comum nas áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste (CGI.br, 2025).

Apesar desses desafios, a legislação brasileira já aponta caminhos para uma transformação digital mais inclusiva. A Lei nº 14.129/2021 institui diretrizes para o governo digital, destacando a participação social, a inovação e a educação digital como princípios fundamentais. A norma autoriza, por exemplo, a criação de laboratórios de inovação abertos à sociedade civil, voltados ao

desenvolvimento de ferramentas e métodos para a melhoria dos serviços públicos.

No entanto, para que essas diretrizes saiam do papel, é necessário investir de forma consistente em políticas de inclusão digital que contemplem tanto a infraestrutura quanto a formação de habilidades. Como demonstrado pela TIC Domicílios 2024, a simples existência de conectividade não garante o pleno exercício da cidadania digital, ou seja, sem conexão de qualidade, equipamentos adequados e capacitação técnica, milhões de brasileiros continuarão à margem do governo eletrônico.

Desse modo, a construção de um governo digital inclusivo e democrático depende da articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado. É necessário superar a lógica meramente técnica e compreender que a exclusão digital é, acima de tudo, uma exclusão social. Assim, a digitalização da administração pública só cumprirá seu papel se for acompanhada por estratégias de equidade, acessibilidade e justiça social.

A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

A consolidação da participação cidadã no contexto da democracia contemporânea constitui um dos maiores desafios enfrentados pelas sociedades atuais. A cidadania, enquanto conceito histórico e em constante transformação, vincula-se intrinsecamente à ideia de participação ativa dos indivíduos nos processos políticos e sociais.

Sua evolução demonstra que não se trata de um conceito estático, mas sim de uma construção dinâmica, moldada por disputas sociais e pelas necessidades de cada tempo histórico. Assim, a cidadania revela-se como vínculo entre o indivíduo e o Estado, atribuindo direitos e deveres que possibilitam o exercício da participação na vida pública (Abreu, 2009; Cabral, 2018; Coutinho, 1999).

Contudo, o modelo consolidado em momentos históricos anteriores, já não responde de forma plena às exigências contemporâneas, sobretudo diante do ritmo acelerado de transformações sociais, comunicacionais e informacionais que marcam o presente.

A trajetória de desenvolvimento da cidadania, conforme pontuado por T.H. Marshall (1967), evidencia a ampliação gradual de três dimensões fundamentais: os direitos civis, relacionados às liberdades individuais; os políticos, que dizem respeito à participação no poder, especialmente por meio do voto; e os sociais, vinculados ao bem-estar econômico e social. Essa expansão, embora historicamente marcada por avanços significativos, nunca se deu de forma linear ou homogênea, estando sempre condicionada a contextos de conflito e disputas de poder.

No Brasil, os movimentos sociais e a redemocratização dos anos 1980 alargaram esse horizonte, permitindo que a cidadania assumisse contornos mais inclusivos e coletivos, em que novos sujeitos passaram a ocupar espaços de representação e deliberação (Dagnino, 2004; Santos, 2000; Nobre, 2007).

Nesse sentido, a noção de “nova cidadania” emerge da luta por reconhecimento e ampliação dos espaços públicos, nos quais diferentes grupos sociais, historicamente marginalizados, conquistam voz e vez. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), representou um marco nesse processo, ao consolidar a cidadania como fundamento da República e ao instituir mecanismos de participação democrática, como conselhos e fóruns, ampliando o papel dos cidadãos para além da formalidade do voto.

Leandro Avritzer (2016) observa que essa transformação possibilitou uma cidadania ativa, que reconhece a diversidade dos atores sociais e se ancora na criação de instituições participativas capazes de articular demandas da sociedade civil com a esfera estatal. Contemporaneamente, percebe-se que os espaços tradicionais de participação, por si só, mostram-se insuficientes em um contexto marcado pela velocidade de circulação de informações e pelo alargamento dos meios de expressão pública, exigindo novas pontes entre cidadania e democracia.

O exercício da cidadania, todavia, não se restringe a uma concepção passiva, em que o Estado concede direitos previamente definidos, mas envolve a participação ativa dos indivíduos na formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Chauí (1984) distingue essas duas dimensões, salientando que a cidadania ativa é aquela em que o cidadão não apenas usufrui de direitos, mas os amplia, a partir de sua intervenção nos processos políticos. Essa visão dialoga com a concepção aristotélica de cidadania, que relaciona a soberania popular ao poder da maioria,

composta por cidadãos livres que exercem a política em benefício da coletividade (Aristóteles, 2008).

Essa tradição de pensamento reafirma que a democracia somente se justifica quando há efetiva participação dos cidadãos, reforçando a interdependência entre cidadania e legitimidade democrática (Miranda, 1996; Avilés, 2005; Bobbio, 2000).

No entanto, se outrora a cidadania podia se sustentar em fóruns restritos e em mecanismos representativos clássicos, hoje a complexidade do espaço público, permeado por novas dinâmicas informacionais, evidencia que a cidadania precisa ser exercida em múltiplas arenas, inclusive naquelas moldadas por fluxos digitais.

Isto porque, conforme Gorczewski e Martin (2011) a cidadania é a soma entre o pertencimento a uma comunidade política, a garantia de direitos e o cumprimento de deveres, e a oportunidade de participação ativa na vida pública. Gervasoni e Dias (2018) complementam, ao sugerirem que a cidadania contemporânea não se limita à relação formal com o Estado, mas inclui dimensões comunitárias e universais, voltadas ao respeito aos direitos humanos e à participação para além das fronteiras estatais. Essa ampliação teórica reflete o reconhecimento de que a democracia contemporânea exige novos arranjos de participação, capazes de superar os limites do modelo representativo clássico.

A crise democrática vivida atualmente, marcada pela desconfiança nas instituições representativas, coloca em evidência a insuficiência das formas tradicionais de participação. Avritzer (2018) assinala que essa crise deriva da incapacidade das instituições em

responder adequadamente às demandas sociais, gerando descrédito e apatia política.

Essa percepção é reforçada por Diamond (2015), que identifica uma recessão democrática em escala global, decorrente da corrupção, da captura das instituições por elites e do enfraquecimento do contrato social entre Estado e cidadão. No Brasil, esse cenário é agravado por intensas desigualdades sociais que dificultam o acesso equitativo aos espaços de deliberação e comprometem a consolidação de uma cidadania substantiva (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022).

O fortalecimento da cidadania, portanto, exige a criação e o aprimoramento de mecanismos que ampliem a participação popular, conferindo maior transparência e legitimidade às decisões políticas.

Habermas (1997) propõe, nesse sentido, a democracia deliberativa, em que a deliberação pública, inclusiva e orientada ao consenso, se apresenta como caminho para restaurar a confiança nas instituições e fortalecer a legitimidade do sistema político. A ampliação dos espaços de debate e de controle social, como orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas e consultas populares, constitui estratégia fundamental para superar a apatia política e consolidar uma cultura democrática mais enraizada (Avritzer, 2003; Sousa, 2016; Costa, 2010).

No entanto, deve se evidenciar que , esses mecanismos concebidos em um tempo em que a participação se dava de modo predominantemente presencial, precisam ser repensadas diante da

atualidade, em que a cidadania é inevitavelmente tensionada pelo universo digital e informacional.

A consolidação da cidadania ativa, nesse contexto, depende de uma transformação cultural e institucional, capaz de estimular a participação contínua e crítica dos cidadãos, promovendo maior responsabilidade, inclusão e justiça social. Como destacam Santos e Szwako (2016), o desafio é superar barreiras ideológicas e construir consensos que assegurem a pluralidade de vozes e interesses na vida pública.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a cidadania, ao longo de sua trajetória, sempre se moldou às transformações de seu tempo, e que, no presente, essas transformações passam necessariamente pelas novas formas de acesso à informação e de articulação social. Essa constatação cria o terreno para refletir sobre como a cidadania, em sua dimensão ativa, pode dialogar com os instrumentos de participação que se abrem na contemporaneidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida confirma a existência de uma profunda assimetria entre o potencial democratizante das Tecnologias da Informação e Comunicação e a realidade brasileira marcada por desigualdades informacionais persistentes. Ainda que a conectividade tenha se expandido de maneira significativa nos últimos anos, os dados evidenciam que ela não se distribui de forma homogênea nem suficiente, uma vez que persistem hiatos

expressivos associados à classe social, ao nível de escolaridade, ao território e à faixa etária. A predominância do acesso exclusivamente móvel, somada aos déficits de habilidades digitais, reforça a constatação de que os serviços públicos digitais, concebidos com a finalidade de ampliar a transparência e a participação, correm o risco de beneficiar majoritariamente os já incluídos, restringindo-se a uma parcela privilegiada da população e produzindo, assim, “cidadãos invisíveis” para os quais a promessa do governo digital se apresenta enfraquecida.

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 14.129/2021 aponta diretrizes relevantes ao prever a valorização da participação social, a criação de laboratórios de inovação e o incentivo à educação digital. Contudo, a concretização desses princípios depende de uma implementação consistente, o que exige coordenação federativa, financiamento estável, mecanismos de avaliação contínua e, sobretudo, um desenho de serviços centrado no usuário. Em outras palavras, a digitalização, por si só, não é suficiente para garantir inclusão, ou seja, o desafio é transformar a expansão tecnológica em inclusão social efetiva.

A trajetória teórica e empírica examinada ao longo do trabalho evidencia que a universalização da conectividade significativa, a qualificação contínua de cidadãos e instituições, o desenho multicanal de serviços, a integração da participação em processos permanentes de decisão, a governança de dados pautada na transparência e o monitoramento orientado à equidade são dimensões que precisam ser compreendidas como partes de um

mesmo projeto político. Essas diretrizes não devem ser vistas como recomendações pontuais, mas como fundamentos indispensáveis para que o governo digital se consolide como um espaço verdadeiramente democrático, acessível e responsivo.

Desse modo, os resultados sustentam a hipótese central de que as TICs possuem grande potencial para ampliar a participação cidadã e fortalecer o controle social. No entanto, esse potencial apenas se materializa quando ancorado em políticas públicas que reconhecem a exclusão digital como uma forma de exclusão social. A consolidação de uma cidadania ativa, em uma sociedade em rede, depende da garantia de conectividade significativa, da distribuição equitativa de competências digitais e da construção de arranjos institucionais capazes de transformar informação em voz e voz em influência real sobre as decisões públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. Caminhos da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2008.

AVILÉS, María del Carmen. Libertad. In: TAMAYO, Juan José (Dir.). 10 palabras clave sobre derechos humanos. Estella: Editorial Verbo Divino, 2005.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. A democracia e os custos do presidencialismo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo. Impasses

da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 30-50.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. [s.n.], 2018.

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Estratégia de Governo Digital 2020-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

CABRAL, Alexandre. Cidadania e democracia: da Grécia Antiga à Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2018.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna, 1984.

COELHO, Fabiano; LOLLI, Pedro; BITENCOURT, Caroline Müller. Democracia, cidadania e desenvolvimento: uma análise da relação entre desigualdade e Estado social. Revista Direito Público, Brasília, 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). TIC Domicílios 2024: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – NIC.br, 2025.

COSTA, Sérgio. As cores de Ercília: cidadania e democracia no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e cidadania: questões de teoria democrática. São Paulo: Cortez, 1999.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Jean-Paul. Cidadania e direitos humanos: uma visão transdisciplinar. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GERVASONI, Tássia; DIAS, João Paulo. Cidadania contemporânea: desafios e perspectivas. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, 2018.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática contemporânea. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 39-63, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. A legitimidade democrática: imparcialidade, reflexividade e proximidade. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; SZWAKO, José. Democracia e participação: teoria e prática no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

SCHIEFLER, E. A. C.; CRISTÓVAM, J. S. da S.; SOUSA, T. P. de. Administração Pública Digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, v. 1, n. 2, p. 97-116, 2020.

A linguagem simples como garantia de acesso à justiça para migrantes no Brasil: boas práticas dos Tribunais

Plain Language as a Guarantee of Access to Justice for Migrants in Brazil: Best Practices from the Courts

Fabiana Marion Spengler ¹

Maini Dornelles ²

Thyery Rossales Soares ³

INTRODUÇÃO

¹ Professora da graduação e da pós-graduação (mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Brasil, RS). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre (Roma, Itália). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – (Brasil, RS). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – (Brasil, RS). Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado pelo CNPq; participante da Rede de pesquisa CUEMYC; Participante da Rede de Pesquisa internacional IBEROJUR, integrante do grupo de pesquisa internacional “Dimensions of Human Rights” (Instituto Jurídico Português – IJP, Portugal). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora. Email: fabiana@unisc.br

² Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa/taxa Prosuc-Capes, modalidade II. Professora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr^a Fabiana Marion Spengler, com vice-liderança do Prof. Me. Theobaldo Spengler Neto. Advogada, inscrita sob o nº de OAB/RS 112.231 E-mail: maini_md@hotmail.com

³ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2022/2). Membro do grupo de pesquisa: Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Doutora Fabiana Marion Spengler, com vice liderança do Professor Mestre Theobaldo Spengler Neto. Mediador voluntário no Projeto de Extensão em Mediação da UNISC, desenvolvido junto à Defensoria Pública da Comarca de Santa Cruz do Sul e GAJ/UNISC – Gabinete de Assistência Jurídica da Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogado, inscrito na OAB/RS 131.724. Endereço eletrônico: thyerryrossales@gmail.com.

Na última década, o Brasil se consolidou como um dos destinos de maior procura por migrantes e refugiados, possuindo um número expressivo de migrantes. Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro precisou se adequar às novas demandas decorrentes da mobilidade urbana, o que resultou na promulgação da Lei n.º 13.445/2017, revogando o antigo Estatuto do Estrangeiro, garantindo um tratamento isonômico para os migrantes e conferindo-lhes os mesmos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal para os nacionais.

Todavia, no que concerne à efetivação do acesso à justiça e à jurisdição, observa-se que os migrantes enfrentam uma série de obstáculos. Entre os principais, destacam-se a falta de informação, complexidade da linguagem jurídica, dificuldades na compreensão no atendimento dos serviços públicos e pela Administração Pública. Ainda que, desde 2023, o Conselho Nacional de Justiça tenha instituído o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, verifica-se que as iniciativas ao público migrante são poucas, contribuindo para a vulnerabilidade desse grupo.

Dessa forma, o artigo pretende responder à seguinte questão: a implementação da linguagem simples pelos tribunais pode ser considerada um mecanismo eficaz e adequado para concretizar o acesso à justiça para os migrantes no Brasil?

Para tanto, a pesquisa adota como eixo central o processo migratório e o acesso à justiça, tendo como objetivo:

- a) Analisar o acesso à justiça como direito

fundamental dos migrantes, identificando as principais barreiras que dificultam sua efetivação, inclusive a partir da avaliação dos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

b) Investigar a utilização da linguagem simples como instrumento de efetivação do acesso à justiça, examinando as principais iniciativas implementadas pelos tribunais brasileiros.

Para o cumprimento dos objetivos propostos, adota-se como método de abordagem o dedutivo, visto que a pesquisa parte da teoria e da legislação, ou seja, de uma análise geral, para obter uma específica. As técnicas de pesquisa empregadas serão bibliográficas, legislativas, doutrinárias e digitais, considerando que o estudo se fundamentará em livros, artigos científicos, periódicos, relatórios do Conselho Nacional de Justiça relacionados ao tema, bem como informações disponibilizadas no portal do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) acerca das iniciativas voltadas à implementação da linguagem simples.

A relevância desta pesquisa encontra-se na necessidade de assegurar o acesso à justiça a uma parcela vulnerável da população, qual seja, a composta por migrantes. Ainda que tal direito esteja garantido pela Constituição Federal e pela Lei de Migração, sua concretização possui muitos entraves. Nesse contexto, a linguagem simples é instrumento essencial para a efetividade dessa garantia constitucional, oferecendo uma comunicação desburocratizada facilitando a compreensão por parte dos migrantes e, conseqüentemente, promovendo sua aproximação com o sistema de justiça.

ACESSO À JUSTIÇA E AS BARREIRAS ENFRENTADAS PELOS MIGRANTES

O acesso à justiça é considerado como um dos mais básicos dos direitos humanos e constituindo um elemento essencial para qualquer ordenamento jurídico. Ressalta-se que não possui caráter individualista, sendo universal e igualitário, atuando como instrumento de promoção e proteção dos direitos de todos os indivíduos, sem qualquer forma de discriminação. Assim, sempre que um cidadão se encontrar sob ameaça, risco de lesão ou perda de algum de seus direitos, é por meio do acesso à justiça que poderá resguardá-lo (Cappeletti; Garth, 1988).

Nesse contexto, o acesso à justiça no Brasil passou por transformações significativas ao longo do tempo, especialmente em decorrência das alterações promovidas pela Constituição Federal e pelo Código de Processo Civil. Com a promulgação da Constituição de 1988, esse direito foi formalmente incorporado em seu artigo 5º, inciso XXXV, estabelecendo mecanismos para torná-lo acessível a todos, bem como garantindo a gratuidade da justiça aos cidadãos em situação de hipossuficiência (Spengler, 2019).

Existe uma confusão entre os conceitos de acesso à justiça e acesso ao judiciário, sendo ambos tratados como sinônimos. No entanto, o acesso ao judiciário está contido no acesso à justiça, que possui alcance mais amplo e visa assegurar maior proteção aos direitos dos cidadãos. Em seu sentido estrito, o acesso à justiça está relacionado à jurisdição e às questões essenciais do processo.

Ademais, as dificuldades enfrentadas pelas pessoas para ingressar na justiça, decorrentes de fatores sociais ou econômicos, contribuem para a insatisfação dos usuários do Poder Judiciário (Spengler; Soares, 2025).

O ordenamento jurídico brasileiro passou por uma transformação com a promulgação da Lei nº 13.445/2017, Lei de Migração, marcada por um caráter humanista e desburocratizante. Diferentemente do antigo Estatuto do Estrangeiro, que tratava o migrante sob uma perspectiva de vigilância e controle policial, a nova legislação reconhece o imigrante como sujeito de direitos, possibilitando a efetiva integração à sociedade brasileira. Entre os avanços, destacam-se a facilitação dos procedimentos para obtenção de vistos, a simplificação do controle sobre residentes estrangeiros e a ampliação das possibilidades de inserção de trabalhadores oriundos de outros países. Tais medidas não apenas favorecem o desenvolvimento nacional, como também fortalecem a migração de caráter humanitário (Varella; Oliveira; Carvalho Oliveira; Ligiero, 2017).

Nesse contexto, em consonância com os princípios constitucionais, a Lei de Migração, em seu artigo 4º, estabelece a equiparação dos migrantes aos cidadãos nacionais, assegurando-lhes direitos fundamentais como a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade. Além disso, garante amplo acesso à justiça e assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos (Brasil, 2017).

Ao ingressar em seu país de destino, o migrante enfrenta diversas vulnerabilidades. Inicialmente, se depara com barreiras documentais, relacionadas à necessidade de comprovar sua regularidade perante o Estado. Em seguida, surgem obstáculos devido a barreira da linguagem decorrentes das diferenças de valores e da dificuldade de adaptação à língua local. Além disso, existem barreiras laborais, resultantes da dificuldade de inserção no mercado de trabalho, frequentemente agravadas pelas limitações de sua qualificação profissional. Dessa forma, o migrante experimenta um processo de exclusão social, em razão de sua condição de estrangeiro e de sua diferença cultural (Santos, 2025).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou recentemente o relatório intitulado *Pesquisa sobre as necessidades e dúvidas dos imigrantes e refugiados venezuelanos no acesso à justiça nos Tribunais de Justiça do Amazonas, Minas Gerais e Roraima*. O estudo teve como objetivo reunir informações que pudessem subsidiar os laboratórios de inovação dos tribunais desses estados, visando aprimorar o atendimento e a efetividade do acesso à justiça para os migrantes. A pesquisa foi conduzida em março de 2025 e contou com a participação de 276 migrantes venezuelanos, os quais avaliaram os serviços prestados pelos tribunais (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Quando questionados sobre a importância de obter informações sobre a justiça brasileira, 65,2% dos migrantes declararam interesse em compreender melhor seus direitos, 22,5% destacaram a relevância de conhecer o funcionamento do sistema de

justiça, e 10,1% consideraram importante esse conhecimento para auxiliar outras pessoas. Quanto à forma preferida de receber tais informações, 43% indicaram materiais digitais acessíveis em dispositivos móveis e computadores, como sites e folhetos, 31% optaram por materiais impressos, 23% por vídeos explicativos e apenas 3% por áudios, como podcasts (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Em continuidade à pesquisa, os dados revelam que 73,74% dos migrantes possuem dúvidas acerca dos direitos dos imigrantes; 17,17% questionam o funcionamento dos tribunais; 6,06% apresentam dúvidas relacionadas aos direitos da criança e do adolescente; e apenas 3,03% indicaram outras questões. Quanto às sugestões para melhorar o acesso à justiça para esse público, 34% apontaram a necessidade de maior divulgação sobre os direitos e deveres dos imigrantes; 32% destacaram a importância de informações apresentadas em linguagem mais acessível; 18,8% sugeriram a disponibilização de transporte público para os tribunais; 12% indicaram necessidade de auxílio na tramitação documental; e 2% mencionaram outras medidas (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Ainda, quando questionados sobre o conhecimento dos serviços oferecidos pelo Tribunal de Justiça, 84,1% dos migrantes declararam não ter conhecimento, enquanto apenas 15,9% afirmaram estar familiarizados com eles. Entre os serviços mais demandados pela clientela migrante venezuelana no Poder Judiciário, destacam-se: pensão alimentícia (35%), mediação de conflitos (16%),

matrimônio (15%) e indenizações por perdas e danos (8%), evidenciando que as principais demandas estão relacionadas ao Direito de Família. No que se refere aos serviços dos Tribunais de Justiça do Amazonas, Minas Gerais e Roraima, 41,41% dos entrevistados já haviam acessado os serviços; 25,25% avaliaram a experiência como boa; 24,24% como regular; e 9,09% como insatisfatória (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

De acordo com a pesquisa, 74,75% dos imigrantes relataram dificuldades para acessar os serviços do Tribunal de Justiça, enquanto 25,25% afirmaram não enfrentar tais obstáculos. Ressalta-se que essas dificuldades estão diretamente relacionadas ao acesso à justiça. Entre os principais entraves apontados pelos entrevistados, 32,60% indicaram a falta de informação; 19,38% mencionaram barreiras linguísticas; 12,88% relataram experiências de discriminação; 11,89% demonstraram medo e desconfiança em relação às instituições; e 9,25% citaram questões documentais (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Neste tópico, realizou-se uma análise dos fatores gerais que dificultam o acesso à justiça para a população migrante, juntamente com a avaliação dos dados fornecidos pelos migrantes sobre os serviços prestados pelos Tribunais de Justiça do Amazonas, Minas Gerais e Roraima. No terceiro e último item, pretende-se analisar o uso da linguagem simples pelo Poder Judiciário.

A LINGUAGEM SIMPLES E AS PRÁTICAS DOS TRIBUNAIS

No âmbito do Poder Judiciário, encontram-se profundamente enraizadas diversas formalidades que devem ser observadas. O rito processual envolve um conjunto de práticas linguísticas que moldam expectativas e experiências, frequentemente gerando angústia e incerteza para os envolvidos. Dessa forma, a cultura do formalismo e da simbologia do Judiciário remonta à formação da sociedade brasileira, sendo os valores linguísticos jurídicos historicamente percebidos como universais e permanentes (Dornelles; Konzen; Soares, 2024).

O formalismo jurídico se manifesta na interpretação das normas de forma abstrata, buscando torná-las o mais impessoal possível. Nesse contexto, tal característica tende a desconsiderar a individualidade dos cidadãos e seu contexto social, sendo justificada pela necessidade de assegurar a segurança jurídica dos processos. Assim, o Judiciário brasileiro utiliza o formalismo como instrumento para manter a vinculação à legalidade de seus atos e garantir a independência de suas decisões (Spengler; Dornelles, 2025).

A linguagem utilizada em ambientes forenses, como tribunais, cortes, repartições públicas e no cotidiano dos advogados, exige conhecimento técnico e apresenta baixo grau de acessibilidade, sendo frequentemente truncada e sofisticada. No português, essa forma de escrita é denominada *juridiquês*, equivalente aos termos *legalese* em inglês e *abogadesco* em espanhol. O *juridiquês* caracteriza-se pela prolixidade, pelo uso excessivo de expressões em latim, pela predominância da voz passiva e por frases extensas, configurando uma linguagem voltada principalmente para operadores

do direito. Como consequência, torna-se de difícil compreensão para pessoas sem formação ou experiência jurídica (Silva; Aguiar e Silva; Teixeira; Veloso, 2025).

Em 2023, o Conselho Nacional de Justiça realizou uma pesquisa sobre a avaliação e percepção dos cidadãos em relação ao Poder Judiciário. A maioria dos participantes manifestou insatisfação, principalmente devido à morosidade dos processos e à complexidade da linguagem jurídica. Muitos entrevistados relataram ainda ter deixado de recorrer à Justiça por considerarem o trâmite processual excessivamente complicado (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Destaca-se que o Pacto Nacional do Judiciário tem como objetivo a implementação da linguagem simples nos tribunais, por meio de cinco ações principais: simplificação da linguagem dos documentos; concisão nas comunicações; educação, conscientização e capacitação; uso de tecnologias da informação; e articulação interinstitucional e social. Por meio dessas ações, cria-se uma rede que promove a defesa dos direitos e o acesso amplo à justiça, favorecendo uma comunicação clara e objetiva (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Entre as iniciativas de destaque implementadas pelos tribunais, o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) tem registrado um aumento no número de ações trabalhistas ajuizadas por trabalhadores refugiados e imigrantes. Com o objetivo de assegurar um acesso adequado à justiça, o TRT-RS, em parceria com o Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFRGS (GAIRE/SAJU),

desenvolveu uma série de materiais voltados à orientação e ao acolhimento desses indivíduos (Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, 2024).

As cartilhas, além de estarem disponíveis em português, possuem versões traduzidas para inglês, francês e espanhol, sendo distribuídas nos fóruns e varas do trabalho. Dessa forma, elas não apenas facilitam a orientação dos migrantes sobre temas específicos, como também permitem que magistrados e servidores consultem seu conteúdo e o disponibilizem aos trabalhadores que comparecem aos balcões de atendimento. As cartilhas explicam, em linguagem simples e traduzida, os direitos dos migrantes, o funcionamento da Justiça do Trabalho, a importância de denunciar situações de trabalho análogo à escravidão e apresentam uma lista de contatos de órgãos e instituições que auxiliam na tutela desses direitos (Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, 2024).

O Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR) desenvolveu o aplicativo móvel denominado *Ponto de Informação Multicanal* (Pim), por meio do qual os migrantes podem acessar informações sobre seus direitos e os serviços oferecidos pelo Poder Judiciário diretamente de suas residências. O aplicativo disponibiliza materiais impressos, conteúdos veiculados pela Rádio do Imigrante, informações via WhatsApp, acesso à página do Tribunal estadual e vídeos curtos com explicações (Conselho Nacional de Justiça, 2025)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) implementou uma estratégia *crossmídia*, oferecendo conteúdos sobre um mesmo tema em diversos formatos. Foram produzidos vídeos em

espanhol com legendas, audiodescrição e linguagem de sinais; posts no Instagram com *QR codes* para acesso a conteúdos mais detalhados; materiais mais dinâmicos, incluindo entrevistas, ilustrações, lives e podcasts; além de uma cartilha específica abordando as demandas mais recorrentes, como guarda, pensão alimentícia, divórcio e paternidade (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) desenvolveu uma cartilha informativa acessível, contendo informações sobre o funcionamento do tribunal, endereços, orientações de acesso, links úteis e exemplos práticos nas áreas cível, criminal e de família. Todas essas iniciativas foram testadas pelos migrantes venezuelanos e encontram-se atualmente em fase de implementação, conforme o cronograma disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Por fim, o ordenamento jurídico brasileiro é marcado por um elevado grau de formalismo, sendo a linguagem jurídica uma de suas manifestações mais evidentes. O uso do *juridiquês* pelos operadores do direito, muitas vezes motivado por preciosismo ou mera formalidade, tende a excluir a sociedade do sistema de justiça, afetando de maneira mais intensa os grupos vulneráveis, como os migrantes. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, implementou iniciativas a serem adotadas pelos tribunais, com o objetivo de tornar os textos jurídicos mais compreensíveis. O pacto orienta servidores e magistrados a utilizarem uma linguagem clara e

objetiva, promovendo maior efetividade ao princípio do acesso à justiça.

Todavia, no que se refere à comunidade migrante, ainda são poucos os tribunais que oferecem recursos específicos para superar as barreiras linguísticas enfrentadas por aqueles que não têm o português como língua materna. Entre as boas práticas já identificadas, destacam-se as iniciativas do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) e dos Tribunais de Justiça do Amazonas, Minas Gerais e Roraima, que passaram a disponibilizar materiais traduzidos e em linguagem simples, por meio de cartilhas, aplicativos e outros instrumentos de apoio, esclarecendo o funcionamento do Judiciário e os direitos dos migrantes. Dessa forma, evidencia-se que a adoção da linguagem simples proporciona benefícios concretos à comunidade migrante, promovendo inclusão social e contribuindo para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a realização da pesquisa proposta neste trabalho, que trata da aplicação da linguagem simples aos migrantes, partiu-se da seguinte questão central: a implementação da linguagem simples pelos tribunais pode ser considerada um mecanismo eficaz e adequado para assegurar o acesso à justiça aos migrantes no Brasil?. O método de abordagem adotado foi o dedutivo, considerado pertinente à problemática, uma vez que o ponto de partida consistiu

em uma análise geral acerca do acesso à justiça, bem como os resultados de pesquisas bibliográficas, artigos científicos e relatórios relacionados ao tema, os quais se mostraram adequados para o desenvolvimento do estudo.

No primeiro tópico, apresentou-se a concepção de acesso à justiça como direito fundamental de todo cidadão, instrumento essencial para a tutela dos direitos sempre que estes se encontrem ameaçados ou violados. Todavia, apesar dessa garantia constitucional, verifica-se que os migrantes enfrentam obstáculos significativos para efetivar tal acesso. A pesquisa realizada demonstrou que as principais barreiras decorrem da dificuldade linguística e da insuficiência de informações, associadas ainda à limitação de recursos financeiros, à dificuldade de deslocamento até os órgãos públicos e à precariedade do atendimento prestado por servidores.

No último ponto, analisou-se o formalismo excessivo característico da justiça brasileira, marcado pelo uso de juridiquês e de expressões em latim, práticas que produzem exclusão social em razão da linguagem hermética. Destacou-se que essa exclusão não se restringe à população migrante, alcançando também surdos, analfabetos e analfabetos funcionais. Nesse contexto, abordou-se o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, instituído em 2023, que determinou a obrigatoriedade de todos os tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, adotarem linguagem clara, objetiva e acessível, de modo a garantir a efetividade do acesso à justiça. Constatou-se, entretanto, que, embora a maioria

dos tribunais já utilize a linguagem simples voltada à população em geral, ainda são escassas as iniciativas direcionadas especificamente à população migrante, sobretudo no que se refere à adaptação e à tradução de conteúdo.

Diante desse panorama, foi possível responder à problemática central, sustentando que a linguagem simples configura política pública eficaz não apenas para cidadãos brasileiros, mas também para migrantes que necessitam acessar o sistema de justiça. Embora a adesão dos tribunais ao pacto represente um avanço, a ausência de medidas voltadas aos migrantes revela a necessidade de ampliar tais políticas. Ressalte-se, por fim, que a adoção da linguagem simples, além de desburocratizar a comunicação jurídica e tornar compreensíveis as decisões e atos judiciais, promove o acesso à justiça e assegura o direito de informação acerca dos próprios direitos.

REFERÊNCIAS

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

BRASIL. **Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 21 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/pesquisa-sobre-percepcao-e-avaliacao-do-poder->

judiciario-brasileiro/>. Acesso em 01 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plataforma da Rede de Inovação do Poder Judiciário. Relatório de Pesquisa com migrantes/refugiados venezuelanos, 2025. Disponível em: <https://renovajud.cnj.jus.br/conteudo-publico?iniciativa=1656>. Acesso em: 30 ago. 2025.

DORNELLES, Maini; KONZEN, Carolina Koling; SOARES, Thyery Rossales. O pacto nacional do poder judiciário pela linguagem simples como mecanismo de acesso à justiça. IN: MAYA, Andre Machado (org). **Anais do VIII Egrupe: VIII Encontro Interinstitucional de Grupos de Pesquisa**. São Paulo: Dialética, 2025.

SANTOS, Dionas Rodrigo Leite dos. **Migrações e acesso à justiça: Experiência da Participação Social e Governança Migratória no Rio Grande do Sul**. 2025. 96f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2025. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/35350>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SILVA, Gustavo Aguiar e; AGUIAR E SILVA, Pedro Augusto; TEIXEIRA, Rodrigo Leal; VELOSO, Cynara Silde Mesquita. A inserção da linguagem simples no Poder Judiciário enquanto mecanismo de acesso á justiça. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, Montes Claros, v.19, n.2, jan/julho 2025. Disponível em: <https://portalunifipmoc.emnuvens.com.br/rbej/article/view/133>. Acesso em: 01 set. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion. A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, vol. 5, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/5772>. Acesso em 01 set. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion; Dornelles, Maini. Sem “Datavenismo”: a linguagem simples como instrumento de democratização do acesso à justiça. IN: XXI Seminário Internacional Demandas Sociais

e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 21, 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos.** (...) Santa Cruz do Sul, 2025, p. 01-13. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/25188>. Acesso em: 01 set. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion; Soares, Thyery Rossales. Desjudicialização e acesso à justiça: mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. IN: THEDORO, Ana Claudia Rodrigues; HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (org.). **Desjudicialização atualidades e novas tendências – tomo II.** Londrina, PR: Troth, 2025

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO da 4ª Região (TRT4). **Acolhimento de Imigrantes.** Portal TRT4. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/acolhimento-de-imigrantes>. Acesso em: 1 set. 2025.

GT5

**POLÍTICAS PÚBLICAS, FAMÍLIA E
DIREITOS GERACIONAIS**

As políticas públicas orientadas pelo princípio da proteção integral, voltadas à prevenção, enfrentamento e superação da violência intrafamiliar que atinge crianças e adolescentes¹

Public policies guided by the principle of full protection, aimed at preventing, coping with and overcoming intrafamily violence that affects Children and adolescents

André Viana Custódio²
Andrei da Rosa Sauzem Machado³

¹ Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior —Brasil (CAPES)— Código de Financiamento 001, resultante das atividades do projeto institucional de pesquisa "Violação de direitos de crianças e adolescentes: articulação intersetorial de políticas públicas de atendimento, proteção e justiça" e do projeto financiado pelo CNPQ (Edital Universal 18/2021 - Processo 406037/2021-3) denominado "Articulação Intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra violação de direitos".

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com Pós-doutorado na Universidade de Sevilha (US/Espanha); Coordenador adjunto e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/UNISC); Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Coordenador do projeto de pesquisa "Articulação intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra a violação de direitos", financiado pelo CNPQ e do projeto institucional de pesquisa "Violação de direitos de crianças e adolescentes: articulação intersetorial de políticas públicas de atendimento, proteção e justiça; Consultor em políticas públicas. Email: andrecustodio@unisc.br.

³ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com Bolsa PROSUC CAPES Modalidade II; Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, na linha de Políticas Públicas de Inclusão Social; Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC; Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Integrante do projeto de pesquisa "Articulação intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra a violação de direitos", financiado pelo CNPQ; Sócio do Escritório de Advocacia Rosa e Sauzem Advogados Associados; Sócio na empresa Ética Gestão e Consultoria. E-mail: adv.arsm@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes constitui um fenômeno de grande complexidade, enraizado em fatores históricos, culturais, sociais e econômicos. Apesar dos avanços normativos e da consolidação do princípio da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro, esse tipo de violência ainda persiste como prática recorrente, atingindo diretamente a saúde, a dignidade e o pleno desenvolvimento de milhões de meninos e meninas. Nesse contexto, torna-se indispensável compreender como as políticas públicas, orientadas pela perspectiva da proteção integral, vêm sendo formuladas e implementadas para prevenir, enfrentar e superar tais violações.

Assim, a questão central que orienta esta pesquisa pode ser expressa nos seguintes termos: em que medida as políticas públicas de proteção integral têm contribuído para o enfrentamento da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no Brasil? Parte-se da hipótese de que, embora exista um arcabouço jurídico e institucional robusto, as políticas públicas ainda enfrentam obstáculos de ordem estrutural, institucional e cultural que limitam sua efetividade, perpetuando um ciclo de violência intergeracional.

A relevância da investigação justifica-se por três dimensões. No campo social, porque a violência intrafamiliar compromete não apenas o presente das vítimas, mas também sua formação como cidadãos, impactando a vida comunitária e o desenvolvimento coletivo. No aspecto jurídico, pela necessidade de efetivar os direitos

fundamentais consagrados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. No âmbito acadêmico, a pesquisa contribui para o aprofundamento do debate sobre os limites e possibilidades das políticas públicas de proteção, oferecendo subsídios para a formulação de estratégias mais eficazes.

No que concerne ao percurso metodológico, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se da análise dos pressupostos gerais da proteção integral e da governança multinível até a avaliação das políticas públicas concretamente implementadas. O método de procedimento é o monográfico e hermenêutico, possibilitando tanto a análise aprofundada do fenômeno quanto a interpretação crítica das normas e práticas institucionais. Como técnicas de pesquisa, utilizam-se a pesquisa bibliográfica e documental, com base em livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos oficiais que abordam a temática.

Dessa forma, o objetivo geral do estudo consiste em examinar a efetividade das políticas públicas de proteção integral no enfrentamento da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no Brasil. Para alcançar esse propósito, delimitam-se dois objetivos específicos, que orientam a estrutura do trabalho: 1) Analisar as causas, consequências e particularidades da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, evidenciando seus impactos no desenvolvimento integral e os desafios para sua superação; e 2) Avaliar a estrutura normativa e institucional das políticas públicas de proteção integral, destacando os avanços,

limites e perspectivas para o fortalecimento do sistema de garantias de direitos.

CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR

A violência contra crianças e adolescentes configura-se como um fenômeno multifacetado de elevada complexidade, o qual passa por múltiplas dimensões: culturais, sociais e econômicas. A violência contra crianças ou adolescentes pode ocorrer nos mais variados lugares e contextos sociais, não se restringindo apenas a determinada classe ou faixa etária social, e, em grande parte das vezes, é praticada por pessoas pertencentes ao círculo de convivência e confiança das vítimas. No Brasil, esse fator atinge cotidianamente milhões de meninos e meninas, atingindo diretamente a sua saúde, sua qualidade de vida e o seu pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social.

Portanto, é de suma importância buscar o entendimento e a compreensão conceitual desse fenômeno, está uma condição indispensável para sua identificação, prevenção e enfrentamento de qualquer forma de violência contra crianças e adolescentes. Considerando que as formas de violência são as mais diversas, as quais assumem expressões distintas e, em muitos casos, carregam significados múltiplos que demandam de uma análise atenta.

Mesmo diante dos avanços no reconhecimento dos direitos humanos e da crescente valorização de uma cultura de paz, a violência intrafamiliar persiste como uma prática recorrente em

diferentes contextos. Essa permanência está relacionada a fatores estruturais e simbólicos, como as desigualdades políticas e econômicas, as concepções de submissão, posse, coisificação e dependência, além da noção equivocada de privacidade familiar. Esses elementos sustentam práticas violentas e impõem à sociedade, ao Estado e às famílias o desafio de adotar medidas mais incisivas para sua erradicação.

Sabe-se que o espaço doméstico, sempre foi marcado historicamente por relações hierarquizadas de poder, observa-se a continuidade de práticas que refletem o antigo pátrio poder, em detrimento da noção contemporânea de poder familiar, que deveria estar orientada para o cuidado e a proteção.

Na relação intrafamiliar, nos ambientes em que se acentua a relação de poder, configurado ao longo dos séculos, em que a posse e a dependência também se estendem aos filhos, a relação tende a ser desigual, configurando a continuidade do “pátrio poder”, em detrimento ao “poder familiar”. (Custódio; Zaro, 2023).

Contudo, a violência intrafamiliar não está restrita apenas a uma determinada classe social em específico, a sua incidência tende a ser agravada nos grupos mais vulnerabilizados pela exclusão social, pelo desemprego, pela extrema pobreza e pela limitação de acesso a políticas públicas protetivas e de promoção de direitos, o que colabora com a ampliação das desigualdades, fragilizando ainda mais o meio social em que estão inseridos.

Desta forma, a realidade de exclusão social e de pobreza tende a se intensificar quando acompanhada de práticas políticas e

sociais marcadas pela negligência e pela omissão. Essas condutas, em vez de romper com a desigualdade, acabam reforçando com a continuidade do ciclo da violência no espaço social. A superação desse quadro exige transformações profundas nos hábitos culturais, historicamente enraizados, o que só se torna possível mediante a inclusão social efetiva, garantia de acesso às condições mínimas de dignidade e investimentos permanentes em processos de formação e conscientização.

A perpetuação da situação de pobreza ou de extrema pobreza da família podem também desencadear a violência intrafamiliar, tendo em vista que os problemas econômicos, a falta de alimentação, a falta de privacidade, a falta de trabalho, a falta de moradia, a falta de atendimento à saúde, a falta de atendimento educacional, a frustração social e outros problemas que decorrem da situação de pobreza ou extrema pobreza causam a fragilização social da família (Moreira. Reis, 2016, p. 84).

No âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência intrafamiliar, ainda se observa uma oferta limitada de iniciativas capazes de promover alternativas educativas baseadas no diálogo e no respeito. É necessário que tais políticas estejam direcionadas a apoiar as famílias na superação de práticas desumanas e de mitos que perpetuam a violência, reconhecendo e assegurando, de forma inegociável, os direitos da criança e do adolescente. A insistência em conceber a violência e o castigo como instrumentos legítimos de educação não apenas mantém a cultura de poder e a lógica de opressão, mas também reduz a criança à

condição de objeto, desprovida de direitos e garantias indispensáveis ao seu desenvolvimento integral.

Conhecer conceitos e definições é apenas o primeiro passo para compreender por que a violência, ainda naturalizada, é tão prejudicial para crianças, adolescentes, suas famílias e comunidade. Seja qual for seu tipo, a violência impacta negativamente a saúde física, psicológica e emocional e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. (UNICEF, On-line).

Desta forma, a violência intrafamiliar, por sua natureza complexa e multifacetada, além de estar enraizada em fatores históricos, culturais e sociais, onde o seu enfrentamento demanda de uma compreensão maior dos impactos que produz na vida de crianças e adolescentes, além da formulação e implementação de políticas públicas voltadas à prevenção, proteção e promoção dos seus direitos no seio familiar. É por meio de um esforço coletivo que é possível se romper com os paradigmas seculares, baseados em preconceitos, hábitos e práticas que perpetuaram com o ciclo da violência ao longo de gerações.

Sabe-se que esse fenômeno se manifesta tanto por meio de ação direta quanto por omissão, envolvendo violências físicas, psicológicas e sexuais, as quais em um modo geral é exercida contra mulheres, crianças e adolescentes. Tais práticas reforçam as desigualdades de gênero e intergeracionais, o que reforça para manter as estruturas de poder historicamente desigualdades. No entanto, entre as vítimas, crianças e adolescentes ocupam um lugar de especial vulnerabilidade, em razão de sua fase peculiar de

desenvolvimento em que se encontram, a violência intrafamiliar assume formas diversas, tais como: maus-tratos emocionais, abusos físicos ou sexuais, bem como negligência, abandono e exploração do trabalho infantil, o colabora para resultar em danos efetivos ou potenciais para o desenvolvimento integral inerente a crianças e adolescentes. (Almeida; Miranda; Lourenço, 2013).

Portanto, é na esfera familiar que muitas vezes a violência contra crianças e adolescentes está vinculada à dinâmica da violência doméstica, perpetuando um ciclo que acaba em se transmitir entre gerações e afeta não apenas as vítimas diretas, mas também a todos os membros da família em geral. Em um nível comunitário, essa realidade compromete o desenvolvimento social e econômico, na medida em que gera custos elevados com saúde, assistência psicossocial e educação, além de fragilizar os laços sociais.

Desta forma, as consequências da violência intrafamiliar são as mais diversas e podem incluir lesões físicas, infecções sexualmente transmissíveis, quadros de ansiedade, depressão, ideação suicida e até a morte. Na primeira infância, o estresse tóxico decorrente de situações violentas compromete de forma irreversível o desenvolvimento cerebral e do sistema nervoso, podendo também impactar negativamente a aprendizagem, a adaptação social e o desempenho escolar. Essas experiências frequentemente resultam em adoecimento mental, comportamentos agressivos, uso abusivo de substâncias, práticas sexuais de risco e até mesmo envolvimento em atividades ilícitas.

Desse modo, quando a negligência e as agressões ocorrem dentro do âmbito intrafamiliar, ou seja, quando são praticadas por pessoas próximas, as consequências da violência se tornam ainda mais graves, muitas vezes irreparáveis. (Moreira; Reis, 2016). Assim, as sequelas não se restringem ao comprometimento físico e psicológico apenas, mas atingem também a percepção de família, gerando rupturas nos vínculos afetivos e em muitos casos, crianças e adolescentes acabam abandonando o lar, tornando-se ainda mais suscetíveis à exploração sexual, a cair em drogadição e à violência nas ruas. (Azambuja; Ferreira, 2011).

Assim, vítimas de violência, ao se tornarem adultas, tendem a replicar comportamentos semelhantes em suas próprias relações familiares, perpetuando um ciclo geracional de violência. Isto é, a convivência prolongada em ambientes violentos contribui para a naturalização das agressões, de modo que castigos e maus-tratos passam a ser incorporados como práticas rotineiras e, conseqüentemente, reproduzidos na vida adulta.

Neste sentido, é completamente inaceitável que, em pleno século XXI, ainda se legitime a agressão como forma de disciplina e educação. Os impactos físicos e emocionais da violência contra crianças e adolescentes corroem não apenas seu desenvolvimento social, afetivo e cognitivo, mas também enfraquecem os laços familiares e comunitários. Portanto, torna-se imprescindível o fortalecimento de normas protetivas e promocionais, acompanhadas de políticas públicas efetivas, que enfrentem essa realidade de forma

intersetorial e que venha a romper definitivamente com a lógica da violência.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se consolidado em torno da doutrina da proteção integral e do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. A partir desse marco, o desafio que se impõe é promover transformações culturais, políticas e sociais capazes de romper com a naturalização da violência. Isso implica não apenas na responsabilização dos agentes, conforme previsto em lei, mas também na criação de políticas públicas eficazes que enfrentem a cultura da violência intrafamiliar.

O fortalecimento das ações voltadas ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes deve se ancorar no sistema de garantia de direitos, compreendido como um conjunto articulado de competências e políticas destinadas à efetivação desses direitos. (Souza, 2016).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações (Brasil, 1990, art. 70-A).

Desta forma, o sistema de garantias vem a oferecer as bases para a prevenção, proteção e promoção da dignidade humana, organizando a atuação do Estado e da sociedade civil em defesa da infância e da adolescência. Entre os instrumentos que compõem o sistema, destacam-se os conselhos de direitos da criança e do adolescente, instituídos em todas as esferas federativas. Por sua natureza paritária, eles constituem espaços de participação democrática, em que sociedade civil e poder público compartilham responsabilidades na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Os conselhos são responsáveis por planejar e deliberar sobre estratégias de enfrentamento da violência intrafamiliar, assegurando a integração entre áreas como saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social.

A ação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente deve estar estruturada a partir dos Planos Decenais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente constituído por diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas, ações necessárias à efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente (Custódio; Moreira, 2015, p. 44).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), instância central desse sistema, tem como uma de suas atribuições a elaboração de planos estratégicos de alcance nacional. Entre os exemplos mais relevantes estão o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2011) e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2013). Essas deliberações, embora elaboradas no âmbito federal, servem de referência para conselhos estaduais e

municipais, que as adaptam às suas realidades locais, fortalecendo a promoção das políticas públicas.

A efetividade dessas iniciativas exige a superação da fragmentação entre setores e a construção de estratégias interinstitucionais. Nesse processo, o diálogo contínuo entre órgãos de proteção, justiça e atendimento é imprescindível. O Conselho Tutelar, por exemplo, assume papel fundamental nesse arranjo, atuando como órgão autônomo e permanente, composto por membros eleitos diretamente pela comunidade. Sua função é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente em nível municipal, com competência para aplicar medidas protetivas e determinar providências de execução imediata (BRASIL, CONANDA, 2014).

As principais competências do Conselho Tutelar são apresentadas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do adolescente (BRASIL: 1990), em que se enfatiza a possibilidade de aplicar medidas de proteção (BRASIL: 1990; art. 101), reconhecidas por lei, quando direitos e garantias das crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados. As determinações e a atuação do Conselho Tutelar no enfrentamento da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes é essencial e direta, mas precisa estar articulada com os órgãos de atendimento e justiça, num diálogo permanente com a sociedade. (Custódio; Zaro, 2023).

Desta forma, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública constituem instâncias fundamentais na efetivação e na garantia dos direitos infantojuvenis. Esses órgãos, inseridos no campo da justiça, assumem papel decisivo quando, são esgotadas todas as possibilidades de atuação do Conselho Tutelar e demais serviços de atendimento, persistem situações de violação de direitos.

O Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, responsáveis pelas políticas de justiça, são, juntos, a última instância na efetivação e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Notificadas as violações de direito pelos órgãos de atendimento, não produzindo eficácia a atuação do Conselho Tutelar, interpela-se a atuação do sistema de justiça. (Custódio; Zaro, 2023).

Embora sua intervenção seja indispensável para interromper a continuidade da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, é na articulação com outras políticas públicas que se encontra um maior potencial transformador. O diálogo próximo com as famílias e comunidades contribui para enfrentar não apenas os efeitos imediatos da violência, mas também suas raízes culturais, sociais e históricas, possibilitando estratégias preventivas e restaurativas mais consistentes.

Nesse sentido, as práticas restaurativas vêm sendo reconhecidas como alternativa inovadora e comunitária. Para além do aspecto jurídico, elas favorecem o envolvimento direto de vítimas, ofensores, familiares e membros da comunidade em círculos de diálogo mediados por facilitadores. Nesses espaços, busca-se reconhecer necessidades não atendidas, promover a escuta mútua e construir coletivamente soluções orientadas à restauração da harmonia e do equilíbrio social (Costa; Diehl, 2016).

Durante muito tempo, o enfrentamento da violência intrafamiliar esteve centrado no poder de polícia e na intervenção judicial. Essa perspectiva reducionista, contudo, mostrou-se insuficiente diante da complexidade das causas e consequências do

fenômeno, que estão enraizadas em dinâmicas históricas, culturais e sociais. A efetividade do sistema de proteção de crianças e adolescentes exige a integração de políticas de atendimento, proteção e justiça, articuladas entre si e orientadas pela garantia de direitos (Schek; Silva; Lacharité; Bueno, 2017).

Desta maneira, um sistema de garantias bem estruturado constitui, portanto, elemento essencial para a prevenção e o enfrentamento das violações. A atuação deve ser preventiva e imediata, ao mesmo tempo setorializada e integrada, buscando abranger diferentes áreas de atendimento. Nesse sentido, as políticas públicas interdisciplinares, interprofissionais e multissetoriais são indispensáveis para criarem protocolos que assegurem notificações ágeis, encaminhamentos adequados, acompanhamento contínuo e medidas protetivas eficazes contra a violência intrafamiliar para crianças e adolescentes.

Sendo assim, o combate à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes deve apoiar-se em políticas sistematizadas e interligadas, as quais encontrem-se orientadas por princípios como informação e mobilização social, identificação das situações de riscos, proteção efetiva, responsabilização dos agressores e o monitoramento das ações implementadas. (Souza, 2016).

Além disso, a informação, a formação cidadã e a educação formal desempenham papel estratégico ao fomentar a consciência sobre direitos e garantias, promovendo a superação de práticas culturais e sociais degradantes, como a adultização, a submissão incondicional e a instrumentalização da infância. Reconhecendo

assim, que a violência é um fenômeno presente em diferentes povos e períodos históricos, vai ser possível afirmar que sua superação, ainda que desafiadora, torna-se viável quando se prioriza a dignidade humana como princípio central, sustentada por políticas públicas intersetoriais de forma articulada e efetiva.

Portanto, a integração entre as normas jurídicas, as políticas públicas e as instituições de proteção compõem um caminho necessário para se enfrentar a violência intrafamiliar, fortalecendo a cidadania e assegurando que crianças e adolescentes cresçam em contextos de plena dignidade e respeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu do problema central de compreender em que medida as políticas públicas de proteção integral têm contribuído para o enfrentamento da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no Brasil. O objetivo geral consistiu em examinar a efetividade dessas políticas diante da complexidade do fenômeno, considerando seus avanços, limites e perspectivas.

No primeiro objetivo específico, buscou-se analisar as causas, consequências e particularidades da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. O estudo revelou que esse fenômeno é multifacetado, marcado por raízes históricas e culturais que naturalizam práticas violentas no espaço doméstico, perpetuando relações desiguais de poder. Além disso, evidenciou-se que os impactos da violência são profundos e duradouros, comprometendo

o desenvolvimento físico, emocional e social das vítimas, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Já no segundo objetivo específico, foi realizada a avaliação da estrutura normativa e institucional das políticas públicas de proteção integral. Constatou-se que o Brasil dispõe de um arcabouço jurídico consistente, centrado no Estatuto da Criança e do Adolescente e no sistema de garantias de direitos, mas sua efetividade ainda enfrenta obstáculos. A fragmentação das ações, a insuficiência de recursos e a persistência de padrões culturais arraigados limitam a transformação desse quadro, ainda que haja experiências exitosas em determinados contextos, especialmente quando há articulação intersetorial e comunitária.

Diante desse panorama, conclui-se que o enfrentamento da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes exige mais do que marcos legais e institucionais; requer a consolidação de políticas públicas contínuas, interdisciplinares e integradas, capazes de dialogar com as realidades locais e de promover uma mudança cultural em direção à dignidade humana e ao respeito incondicional aos direitos infantojuvenis. O fortalecimento do sistema de proteção passa, portanto, pela articulação entre Estado, sociedade civil e famílias, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e colocando sua proteção no centro das prioridades sociais.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante. *Aspectos jurídicos e psíquicos da inquietação da criança vítima*. In: AZAMBUJA, Maria Regona Fay de; FERREIRA, Maria Helena e colaboradores. *Violência sexual contra crianças e adolescentes*. Porto Alegre: Artmed, 2011.

ALMEIDA, Adriana Aparecida; MIRANDA, Olivia Barbosa; LOURENÇO, Lélío Moura. *Violência doméstica/intrafamiliar contra crianças e adolescente: uma revisão bibliométrica*. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, Juiz de Fora, v. 6, n.2, p. 298-311, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v6n2/v6n2a11.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069compilado.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. CONANDA. *Resolução n. 170*, de 10 de dezembro de 2014. Brasília. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32131032/do1-2015-01-27-resolucao-n-170-de-10-de-dezembro-de-2014-32130908. Acesso em: 4 set. 2025.

COSTA, Marli Marlene Moares da; DIEHL, Rodrigo Cristiano. *As práticas restaurativas enquanto mecanismo de prevenção e combate à violência doméstica e familiar*. In: CUSTÓDIO; André Viana; DIAS, Felipe da Veiga; REIS, Suzéte da Silva (orgs.). *Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: proteção integral e políticas públicas*. Curitiba: Multideia, 2016.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. *Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: reflexões contemporâneas no contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai*. Curitiba: Multideia, 2015.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa; REIS, Suzéte da Silva. *A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: das causas e*

consequências. In: CUSTÓDIO, André Viana (org.); DIAS, Felipe da Veiga (org.); REIS, Suzéte da Silva (org.). *Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: proteção integral e políticas públicas*. Curitiba: Multideia, 2016.

SOUZA, Ismael Francisco. *O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (peti): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil*. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2016.

UNICEF. *Proteção de Crianças e Adolescentes contra as Violências*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/protecao-de-criancas-e-adolescentes-contra-violencias> Acesso em: 3 set. 2025.

ZARO, J.; CUSTÓDIO, A. V. *A proteção de crianças e adolescentes contra a violência intrafamiliar no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 47, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/70503>. Acesso em: 3 set. 2025.

Justiça social, reconhecimento e direito à moradia no Brasil: uma análise à luz das teorias de Axel Honneth

*Social Justice, Recognition and the Right to Housing in Brazil: an Analysis in Light of
Axel Honneth's Theories*

Arthur Votto Cruz¹
Ricardo Hermany²

INTRODUÇÃO

A moradia digna constitui elemento essencial para o desenvolvimento humano, assegurando proteção, identidade e pertencimento. No Brasil, entretanto, esse direito fundamental, positivado no art. 6º da Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, permanece sistematicamente violado para milhões de pessoas que enfrentam o déficit habitacional estimado em

¹ Doutor em Direito pelo programa de pós graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I; Mestre em Direito pelo programa de pós graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG com bolsa CAPES/DS; bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande FURG integrante do grupo de pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário.

² Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999), doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003) e estágio pós-doutoral pela Universidade de Lisboa (2011). Atualmente é professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Membro fundador da Red Académica Internacional de Control de la Administración (RAICA). Tem experiência na área de Direito com ênfase em Direito Constitucional e Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo, poder local, municipalismo, (re)fundação do Estado, concretização da Constituição e crise do Estado-nação.

5,8 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2020) e processos persistentes de segregação socioespacial.

O problema central que orienta esta pesquisa consiste em compreender como a precariedade habitacional brasileira ultrapassa a carência de recursos materiais, refletindo também a negação simbólica e política das periferias urbanas. Parte-se da **hipótese** de que a crise habitacional no país decorre de uma dupla violação: de caráter **redistributivo**, marcada pela concentração fundiária e por políticas habitacionais insuficientes ou excludentes, e de **reconhecimento**, visível na estigmatização cultural das periferias, na invisibilidade jurídica e na exclusão das comunidades das decisões urbanísticas.

A pesquisa adota metodologia **hipotético-dedutiva**, com base em revisão bibliográfica crítica das obras de Axel Honneth, Nancy Fraser e autores nacionais como Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, além da análise de marcos jurídicos (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e legislação urbanística). O objetivo é demonstrar que a realização do direito à moradia exige políticas públicas que articulem redistribuição equitativa de recursos, reconhecimento simbólico e inclusão participativa.

INJUSTIÇAS ESTRUTURAIS DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

O processo histórico da urbanização brasileira é marcado pela exclusão social e pela mercantilização do solo urbano desde a Lei de Terras de 1850. O êxodo rural e a urbanização acelerada

consolidaram cidades profundamente segregadas, onde o acesso à moradia foi concebido como mercadoria, e não como direito social. Ainda que a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 26/2000 tenham elevado a moradia à condição de direito fundamental, sua efetividade material permanece precária.

Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção, raramente são aplicados, reforçando a prevalência da especulação imobiliária e a ociosidade de imóveis urbanos. Essa inércia normativa resulta em um espaço urbano que privilegia interesses econômicos em detrimento da função social da cidade e da inclusão cidadã.

POLÍTICAS HABITACIONAIS RECENTES E SEUS LIMITES

Nas últimas décadas, programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) foram apresentados como respostas ao déficit habitacional. Contudo, o MCMV reforçou a lógica patrimonialista da moradia, priorizando a propriedade individual em empreendimentos periféricos, desprovidos de infraestrutura e de integração urbana. A Reurb, por sua vez, legalizou a informalidade sem enfrentar as causas estruturais da exclusão, muitas vezes afastando a participação popular dos processos decisórios.

Esses programas revelam uma concepção tecnocrática da política habitacional, voltada à expansão do mercado da construção

civil e à dinamização econômica, mas pouco comprometida com a justiça social e com o reconhecimento das identidades territoriais.

A TEORIA DO RECONHECIMENTO E A QUESTÃO HABITACIONAL

A teoria de Axel Honneth contribui para compreender que a precariedade habitacional não é apenas privação material, mas também desrespeito às três esferas do reconhecimento: (i) amor, ao fragilizar os vínculos afetivos e a segurança doméstica; (ii) direito, ao invisibilizar juridicamente comunidades periféricas; (iii) solidariedade, ao estigmatizar territórios populares como espaços ilegítimos.

Essas formas de desrespeito geram patologias sociais profundas, perpetuando desigualdades e bloqueando a autorrealização dos sujeitos. Complementarmente, Nancy Fraser adverte que a redistribuição material é condição necessária, mas insuficiente, para a paridade participativa, sendo imprescindível integrar o reconhecimento cultural e político.

Aplicada ao Brasil, essa perspectiva mostra que as políticas habitacionais falham ao não incorporar a voz das comunidades na definição dos rumos do espaço urbano, negando-lhes não apenas moradia adequada, mas também cidadania plena.

CAMINHOS PARA UMA JUSTIÇA HABITACIONAL RECONSTRUTIVA

Superar a crise habitacional brasileira requer romper com a lógica mercantil e patrimonialista da moradia. Experiências

internacionais, como as *council housings* britânicas, demonstram que a locação social e os estoques públicos de moradia podem garantir acesso habitacional desvinculado da propriedade privada, promovendo inclusão em áreas centrais e reduzindo a segregação socioespacial.

No Brasil, iniciativas como o conjunto Parque do Gato, em São Paulo, sinalizam a viabilidade de programas de aluguel social com gestão pública. Tais políticas devem ser acompanhadas por instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a desapropriação-sanção e o IPTU progressivo, bem como por instâncias de participação popular vinculante, como conselhos de habitação e orçamentos participativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise confirmou a hipótese de que a precariedade habitacional no Brasil resulta de uma dupla violação: redistributiva, pela insuficiência e distorção das políticas públicas, e de reconhecimento, pela estigmatização e invisibilização das periferias. Essa dinâmica compromete o direito à moradia como direito fundamental e como dimensão do direito à cidade.

Os resultados apontam que programas centrados na propriedade individual e na lógica de mercado não superam as injustiças estruturais, mas as reproduzem. A teoria do reconhecimento de Honneth, articulada à proposta de Fraser sobre paridade participativa, evidencia que apenas a integração entre

redistribuição de recursos, reconhecimento simbólico e participação democrática poderá promover justiça socioespacial.

Como caminho reconstrutivo, defende-se a constituição de um sistema público de locação social, alimentado por estoques permanentes de moradias, administrado com participação comunitária e sustentado por instrumentos de desmercantilização do solo urbano. Tal modelo pode assegurar que o direito à moradia seja reconcebido como direito à cidade, concretizando justiça social em sua dimensão material, simbólica e política.

REFERÊNCIAS

FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética?* Lua Nova, n. 70, p. 101–138, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: Principais resultados*. Belo Horizonte, 2020.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: 34, 2003.

HONNETH, Axel. *O direito da liberdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2021.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2019.

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. *Políticas Públicas de Aluguel Social e a Constituição de um Estoque Público de Moradias no Brasil*. Revista Magister, v. 108, 2023.

Imparcialidade que não se confunde com neutralidade: aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero no Direito de Família

*Impartiality that does not coincide with neutrality: application of the Protocol for
Judging with a Gender Perspective in Family Law*

Bárbara Aparecida Nunes Souza¹
Fernanda Pantaleão Dirscherl²

INTRODUÇÃO

É notório que as decisões judiciais devem ser imparciais e não devem ser pautadas de convicções próprias do julgador. Contudo, é sabido que, muitas vezes, o julgador, mesmo que inconscientemente, não consegue se eximir de preconceitos e sentimentos da cultura em que está inserido.

Sendo assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n.º 492/2023, tornou obrigatória a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (PJPG) pelo Poder Judiciário, para que os julgamentos ocorram sem

¹ Bárbara Aparecida Nunes Souza; Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Família, Sucessões, Criança e Adolescente e a Constituição Federal, coordenado pelo Prof. Dr. Conrado Paulino da Rosa vinculado ao PPGD da FMP/RS; Mestra em Direito das Crianças, Família e Sucessões pela Universidade do Minho; Pós-graduada em Planejamento Patrimonial, Familiar e Sucessório pela Faculdade Legale; Advogada; E-mail barbaranunessouza@gmail.com.

² Fernanda Pantaleão Dirscherl; Pesquisadora do Grupo de Trabalho Permanente: Migrações, Refúgio e Acolhimento, coordenado pelo Prof. Dr. Vinicius Villani Abrantes; Doutoranda em Derecho pela Universidad de León/Espanha; Mestra em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia; Advogada; E-mail: fernandapantaleaod@gmail.com.

discriminação e repetição de estereótipos a fim de que seja alcançada a igualdade de gênero. Contudo, a obrigatoriedade da aplicação do Protocolo tem suscitado intensos debates, principalmente em razão da imparcialidade dos magistrados, bem como quanto à suposta ausência de vieses nas decisões judiciais.

Nesse cenário, surgem alguns questionamentos, dentre eles se há, de fato, vieses nas decisões judiciais e como esses vieses podem ser mitigados nas ações de Direito de Família com a utilização do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

Como hipótese, tem-se que as decisões judiciais, embora fundamentadas, podem trazer tendências inconscientes dos julgadores, razão pela qual a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero torna-se de grande valia, principalmente nas ações que versam sobre Direito de Família, em que mulheres se encontram em posição de vulnerabilidade.

Este estudo tem por objetivo analisar se as decisões judiciais podem ser proferidas eivadas de vieses inconscientes, bem como demonstrar como e se o protocolo instituído pela Resolução n.º 492/2023 do CNJ pode mitigar tais preconceitos nas ações de Direito de Família. Para tanto, inicialmente, será analisado como é realizada a tomada de decisão, pela ótica comportamental e jurídica. Por conseguinte, será abordado o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Na sequência, discutir-se-á como o Protocolo poderá ser aplicado em algumas ações cuja matéria seja o Direito de Família e, por fim, serão apresentadas as conclusões obtidas na presente pesquisa.

A presente pesquisa será exclusivamente de natureza teórica, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando a legislação, doutrina e artigos científicos pertinentes ao tema. Quanto à metodologia, adotar-se-á o método dedutivo, partindo de uma premissa geral (os vieses nas decisões judiciais) para, a partir dela, chegar a uma premissa específica, qual seja, a importância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero para mitigar predisposições nas ações de Direito de Família.

A INFLUÊNCIA NAS DECISÕES JUDICIAIS

O Código de Ética da Magistratura prevê, em seu artigo 8º, que o juiz deve manter uma distância das partes, sendo imparcial, visando evitar qualquer ação que possa indicar favoritismo, predisposição ou preconceito.

A Constituição Federal também faz previsão nesse sentido ao dispor sobre o juízo natural, que se compreende como um juiz imparcial e competente, sendo a imparcialidade entendida como a ausência de qualquer interesse no resultado do processo judicial (Foster, 2018, p. 185).

De acordo com Ramos (2025, p. 32), a imparcialidade é essencial no cumprimento dos deveres do cargo de juiz. Ela é importante, uma vez que, conforme explica Melo (2019, p. 97), ao elaborar a norma, o legislador não consegue contemplar todos os atos e ações inerentes à sociedade, restando aos julgadores competentes a responsabilidade de interpretá-las.

Sendo assim, a imparcialidade e a objetividade do julgador são imprescindíveis para garantir que as decisões judiciais sejam pautadas estritamente nas normas jurídicas, sem que sejam tomadas com base em convicções pessoais ou influências externas à lei.

No entanto, embora os julgadores tenham a obrigação de serem imparciais, eles não são neutros. Isso porque cada julgador terá a sua concepção moral particular. Conforme explica Oliveira (2018, p. 79), o próprio vocábulo “sentença”, que se origina do latim *sententia*, derivado de *sententiando*, gerúndio do verbo *sentire*, remete à ideia de que a sentença é a declaração do que se sente.

Cappelletti (1993, p. 21) ensina que, mesmo sem perceber, a escolha e a interpretação farão parte da análise do intérprete da lei. Isso ocorre não apenas na interpretação e aplicação das leis, mas também na música, literatura, artes visuais, etc. O autor acrescenta que a reprodução e execução da lei estão sujeitas a influências, seja da capacidade intelectual, seja do estado da alma e, por mais que tente se manter vinculado à lei, o intérprete será forçado a ser livre (Cappelletti, 1993, p. 22).

Batista (2016, p. 117) afirma que os juízes, como seres humanos que são, ao elaborar seu julgamento, devem conter seus sentimentos. No entanto, não há como invisibilizar crenças, emoções e subjetividades, principalmente quando enraizadas no íntimo do julgador. Dessa forma, “é certo que as moralidades das razões de decidir estarão na decisão, quer vejamos ou não” (Batista, 2016, p. 126).

De acordo com Varela, Bezerra e Nora (1985, p. 666), a sentença, embora seja apresentada como resultado lógico-racional da atividade judicial, nasce de um processo dialógico constante. Esse movimento de aproximação e afastamento entre os fatos e o direito revela que o julgamento também é atravessado por impressões intuitivas, emocionais e sentimentais do magistrado enquanto intérprete do caso concreto. Ramos (2025, p. 38) explica que um dos vieses que os juízes podem cometer é o da confirmação, no qual são buscados indícios que sustentem ideias já concebidas.

Nessa mesma linha, Batista (2016, p. 121) observa que, ainda que se espere do juiz uma postura objetiva, neutra e impessoal, pesquisas etnográficas e análises críticas demonstram a dificuldade de atingir tal distanciamento na prática. Na realidade, sentimentos e intuições influenciam de modo recorrente as decisões judiciais, chegando, muitas vezes, a prevalecer sobre critérios técnicos ou exigências processuais. A fundamentação, assim, pode atuar como um recurso utilizado para “conceber, posteriormente, os argumentos lógicos mais aptos a sustentar uma conclusão já sugerida antecipadamente pelo sentimento” (Batista, 2016, p. 121).

Kahneman (2021, p. 22) afirma que, na França, um estudo realizado por doze anos, que considerou mais de seis milhões de sentenças, identificou que os juízes eram mais tolerantes quando o julgamento ocorria no dia do aniversário do réu. O mesmo estudo verificou também que o próprio clima influenciava no julgamento, de modo que, quando o período era de muito calor, a chance de se obter

uma sentença favorável era menor do que quando o clima estava mais ameno.

Nos Estados Unidos também foi realizado estudo para identificar o quanto os sentimentos dos juízes influenciavam nas decisões judiciais. Na pesquisa, foram selecionados 50 juízes, que julgariam os mesmos casos hipotéticos, e as condenações foram as mais distintas possíveis: “as penas por roubo a banco iam de cinco a dezoito anos de prisão; em um caso de extorsão, as sentenças variaram de vinte longos anos de prisão e 65 mil dólares de multa a meros três anos e nenhuma multa”. O mais impactante do estudo foi que, em vinte casos, apenas quatro foram unânimes, e o restante apresentou divergência entre os próprios julgadores, até mesmo quanto à necessidade de algum período de detenção (Kahneman, 2021, p. 87).

Os estudos demonstram que os juízes não são capazes de se eximir de colocar suas próprias convicções e crenças nas decisões. Castro Júnior (2013, p. 87) ensina que, por estar inserido no inconsciente de cada um aquilo que se considera certo ou errado, o que leva cada ser a emitir seus próprios juízos de valor sobre as condutas alheias, isso acaba impactando diretamente, mesmo que de forma inconsciente, nas decisões judiciais.

Nessa perspectiva, observa-se que a cultura patriarcal e o machismo, muitas vezes internalizados de forma inconsciente pelo magistrado brasileiro, acabam interferindo na proteção de direitos que não correspondem às suas convicções pessoais de moral e ética. Conforme destaca Fry (2019, p. 99), “os juízes não são capazes de

impedir de depender da intuição mais do que deviam e, ao fazê-lo, estão inconscientemente a perpetuar os preconceitos do sistema”.

Os magistrados, ao proferirem a decisão, são incapazes de afastar sua intuição, suas crenças ou aquilo em que acreditam, mesmo que intimamente, de forma que, inconscientemente, acabam por perpetuar alguns preconceitos originários e enraizados na cultura patriarcal.

Pereira (2024, p. 39) alerta que, como participante do processo, o juiz deve se posicionar de maneira reflexiva diante do conflito apresentado, desvinculando-se de seus próprios preconceitos ou ideias pré-concebidas. Somente assim poderá garantir um julgamento verdadeiramente democrático.

Diante desse cenário, no contexto das ações de Direito de Família, torna-se necessário que o julgamento seja feito com uma perspectiva de gênero, conhecido em inglês como *gender mainstreaming*, que exige que as construções sociais que moldam as experiências de mulheres e homens sejam explicitamente consideradas em cada contexto.

PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NO COMBATE AO PATRIARCADO

Cada sociedade, de acordo com sua região e o momento histórico analisado, adota uma hierarquia. Contudo, a hierarquia de gênero foi a de maior importância em todas as sociedades, em que os povos se dividiram entre homens e mulheres e em “quase todos os lugares os homens foram privilegiados, pelo menos desde a

Revolução Agrícola” (Harari, 2020, p. 152). Ferras (2019, p. 20) explica que o privilégio direcionado aos homens e a inferiorização das mulheres, traduzido como patriarcado, tem como objetivo a “construção de pensamentos que mesclam a subalternização das mulheres com a supremacia masculina”. E, embora se preze pela igualdade de gênero nos dias atuais, os resquícios da cultura patriarcal ainda persistem no cenário atual.

Harari (2020, p. 167) ensina que, ao longo do último século, os papéis sociais de gênero passaram por uma transformação significativa. Atualmente, muitas sociedades não apenas garantem a homens e mulheres igualdade jurídica, direitos políticos e oportunidades econômicas. Contudo, o sexismo institucionalizado insiste em priorizar a perspectiva masculina como central na construção da visão de mundo, da cultura e da história.

Como a lei é tanto uma construção quanto uma prática social, composta por um conjunto de normas que refletem os valores fundamentais da sociedade, ela acaba por legitimar e perpetuar a assimetria de poder entre os gêneros. Dessa forma, ao reproduzir estereótipos e narrativas sobre o papel da mulher, a sociedade encontra no direito um instrumento que os fixa por meio do ordenamento jurídico (Neves Abade; Miller, 2023, p. 43).

Dai surgiu a necessidade da criação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, que orienta os magistrados sobre como se eximir de seus prejulgamentos e também sobre como tratar cada caso de acordo com o contexto em que se insere. Isso porque, embora a subjetividade seja uma característica inerente à

atuação judicial, ela frequentemente se manifesta por meio de vieses inconscientes, que podem comprometer a imparcialidade das decisões. Esses vieses levam magistrados a reproduzirem estereótipos de gênero.

A intenção do Protocolo é minimizar os impactos da subjetividade na prática jurisdicional e garantir que o processo decisório seja menos suscetível às influências do machismo estrutural ainda presentes na sociedade. O documento busca orientar a magistratura na prevenção de decisões desiguais ou discriminatórias, bem como aprimorar a atuação judicial diante das diversas formas de violência contra as mulheres.

Para além da necessidade de um julgamento que realmente se enquadre e esteja adequado ao contexto em que as partes estão inseridas, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero busca a igualdade, visando o atingimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU, cujo objetivo é alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Com a publicação da Resolução CNJ n.º 492/2023, a aplicação do Protocolo tornou-se obrigatória em todo o território nacional para todos os órgãos do Poder Judiciário. Dessa forma, os magistrados devem incorporar suas orientações em todas as fases do processo judicial, seja na condução de audiências, na apreciação de provas, ou na elaboração das sentenças, visando não apenas o cumprimento da lei, mas também a promoção da igualdade de gênero e a mitigação de preconceitos inconscientes.

Em que pese o protocolo seja um instrumento de grande valia na erradicação da desigualdade de gênero, é importante reconhecer que ele não elimina completamente a influência e vieses inconscientes nos julgamentos. Isso porque, seu conteúdo tem natureza ampla, não explicando, por exemplo, como identificar padrões sexistas em determinados tipos de ação. Sendo assim, resta aos advogados indicarem os motivos pelo qual o protocolo deve ser aplicado, na busca de uma atuação mais justa e comprometida com a igualdade de gênero.

APLICAÇÃO DO PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NO DIREITO DE FAMÍLIA

Nas ações de Direito de Família, a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero revela-se essencial para reduzir vulnerabilidades e evitar a reprodução de estereótipos enraizados na cultura patriarcal. Isso porque, conforme ensina Guimarães (2024, p. 135), a perspectiva de gênero consiste em compreender que, em sociedades estruturadas pelo patriarcado e pelo machismo, as ações praticadas por mulheres não recebem a mesma leitura social que aquelas realizadas por homens. Isso significa que atitudes femininas tendem a ser julgadas com maior rigor, sujeitas a cobranças e questionamentos mais severos do que os direcionados ao público masculino.

Em razão dos vieses subconscientes que influenciam a atuação dos julgadores, Ramos (2025, p. 39) explica que, por muitas vezes, eles podem se concentrar apenas nas provas que confirmam

suas ideias prévias, ignorando aquelas que as contestam, e tendem a perceber como naturais certas características atribuídas socialmente ao feminino, como a maternidade ou a predisposição para cuidar dos outros. Esses preconceitos podem levar os julgadores a interpretar de forma negativa mulheres que tomam iniciativas no divórcio, classificando-as como negligentes ou levianas, ou aquelas que não iniciam o processo, como ressentidas e vingativas. Os magistrados também podem desconsiderar sinais de violência psicológica sofrida e exigir provas rigorosas em casos de violência sexual, além de influenciar decisões sobre guarda, pensão e credibilidade das vítimas.

Ferreira e Martins (2024, p. 102) ensinam que, em sociedades marcadas pela dominação masculina, superar determinados obstáculos não é tarefa simples, pois a ruptura exige uma mudança de consciência tanto dos dominados quanto dos dominantes. Nesse contexto, embora seja obrigação do juízo observar e aplicar o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, é imprescindível que o advogado representante da parte inclua em seus pedidos a observância do Protocolo. Tal medida funciona não apenas como um lembrete ao julgador, mas também viabiliza eventuais recursos em casos de omissão ou descumprimento do instrumento.

Nas ações de Direito de Família, o Protocolo, quando necessário, pode ser aplicado na maioria dos casos. Em ações de arbitramento ou revisão de alimentos, por exemplo, ele possibilita que sejam valorizadas e contabilizadas as horas de cuidado com os filhos,

frequentemente realizadas quase que exclusivamente pela mãe. Isso se dá porque a sociedade patriarcal historicamente atribui às mulheres, de forma majoritária, a responsabilidade pelo cuidado dos filhos.

Além disso, o Protocolo pode ser utilizado para priorizar a tramitação de processos de alimentos. Como observa Guimarães (2024, p. 145), em casos de verba alimentar, uma justiça lenta não é justiça, pois a fome não pode esperar. O inadimplemento ou pagamento parcial da pensão obriga a mulher a arcar sozinha com despesas essenciais, levando muitas vezes ao endividamento, à sobrecarga e ao comprometimento da saúde física e mental.

Em ações de divórcio, o Protocolo tem sido aplicado para antecipar a fruição de bens ou para determinar imediatamente a partilha ou o pagamento por utilização exclusiva, bem como na valoração das provas. Em casos de fraudes patrimoniais, nos quais a mulher geralmente não tem conhecimento do patrimônio por depender financeiramente do marido ou companheiro, e este ser o administrador dos bens, o Protocolo também pode ser aplicado. Ferreira e Martins (2024, p. 109) comentam um caso do Tribunal de Justiça de São Paulo em que uma ação de reconhecimento de união estável foi julgada improcedente em primeiro grau. O Tribunal, ao aplicar o Protocolo, realizou o julgamento com lentes de gênero, reconhecendo a união estável e não acatando as alegações dos herdeiros do falecido, que argumentavam sobre supostos relacionamentos extraconjugais do *de cujus*.

O deferimento, em caráter de cognição sumária, pode abranger a fixação de alimentos tanto para os filhos quanto para a mulher que se dedicou às atividades domésticas durante a união. Também pode incluir a restrição à alienação de bens móveis e imóveis até o desfecho da demanda, a obrigação de prestação de contas mensal sobre a administração desses bens (como recebimento de aluguéis) e a transparência quanto a eventuais resultados de participação em sociedade empresária, incluindo lucros e pró-labore. O Protocolo também é relevante quando a mulher, em ação de divórcio e partilha de bens, não possui patrimônio líquido para suportar as despesas processuais pelas mais diversas circunstâncias, inclusive por ter sido historicamente alijada de aspectos patrimoniais na relação. Nesse caso, o pagamento pode ser postergado até a conclusão do processo.

A aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero em ações de Direito de Família constitui um instrumento essencial para reduzir desigualdades históricas e garantir decisões mais equitativas. Sua utilização não apenas assegura o reconhecimento das atividades de cuidado realizadas majoritariamente por mulheres, mas também promove justiça efetiva, transparência na administração de bens e proteção aos direitos da parte mais vulnerável, contribuindo para a concretização da igualdade de gênero no âmbito judicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa indica, até o momento, que, de fato, há vieses nas decisões judiciais, sejam conscientes ou inconscientes. Isso porque, a atuação dos magistrados é permeada por convicções pessoais, percepções culturais e estereótipos enraizados, sobretudo os derivados da cultura patriarcal, o que impacta diretamente a forma como são avaliadas condutas, responsabilidades e direitos, especialmente nas ações de Direito de Família.

Como demonstrado, fatores como intuição, experiências prévias e preconceitos internalizados podem levar à desigualdade de tratamento entre homens e mulheres, interferindo na imparcialidade que se espera do julgador. Sendo assim a implementação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero revela-se uma ferramenta imprescindível para mitigar os preconceitos, vieses e convicções pessoais que ainda permeiam as decisões judiciais.

Ao fornecer diretrizes claras sobre como considerar as vulnerabilidades de gênero, o Protocolo auxilia os magistrados a reconhecer e neutralizar influências inconscientes, promovendo decisões mais justas e equitativas. Nas ações de Direito de Família, sua aplicação se mostra particularmente relevante, permitindo que questões como divisão de responsabilidades parentais, fixação de alimentos, partilha de bens e prioridades processuais sejam analisadas de forma contextualizada, considerando as desigualdades históricas e sociais que afetam as mulheres.

Assim sendo, conclui-se que, embora os vieses nas decisões judiciais sejam inevitáveis dada a subjetividade humana, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero se apresenta como uma ferramenta essencial para reduzir tais impactos promovendo maior imparcialidade, justiça e efetividade na proteção dos direitos das mulheres e na construção de uma prática judicial mais igualitária.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Reflexões sobre o dever de fundamentação das decisões judiciais e a imparcialidade judicial: “o que falar quer dizer” e o que não dizer quer falar. *Amazon's Research and Environmental Law*, v. 3, n. 3, p. 117-130, 2016.

Disponível em:

<http://www.faar.edu.br/portal/revistas/ojs/index.php/arel-faar/article/view/169>. Acesso em: 24 ago. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1993.

CASTRO JÚNIOR, Marco Aurélio de, *Direito e pós-humanidade: quando os robôs serão sujeitos de direito*. Curitiba, Juruá, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Código de Ética da Magistratura Nacional*. Diário da Justiça, 18 de setembro de 2008.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para->

julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

FERRAS, Carolina Valença. O direito privado e a opressão feminina nas relações sociais: como o patriarcado construiu relações nefastas de poder em face do gênero aproveitando os costumes de casa que foram à praça. In: FERRAS, Carolina Valença (org.). *Manual Jurídico Feminista*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2019.

FERREIRA, Clarissa Sucupira; MARTINS, Lucia Helena de Souza. Aplicabilidade do Protocolo com Julgamento de Gênero: a luta pela visibilidade da mulher. In: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (org.). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero: aplicações, conceitos e práticas*. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 97-116.

FOSTER, João Paulo Kulczynski; BITENCOURT, Daniella; PREVIDELLI, José Eduardo A. Pode o “juiz natural” ser uma máquina? *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*. [S.l.] v. 19, n. 3, p. 181-200, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1631>. Acesso em: 24 ago. 2025.

FRY; Hannah. *Olá futuro: como ser humano na era dos algoritmos: guia essencial para perceber como a Inteligência Artificial determina as nossas vidas*. Tradução: Rita Carvalho e Guerra. Lisboa: Planeta Manuscrito, 2019.

GUIMARÃES, Hana Livio Generoso. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero e o Direito das Famílias: as teses jurídicas feministas incutidas nas diretrizes do protocolo. In: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (org.). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero: aplicações, conceitos e práticas*. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 135-152.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens – Uma breve história da humanidade*. Tradução Janaina Marcoantonio, 51. Ed., Porto Alegre: L&PM, 2020.

KAHNEMAN, Daniel. *Ruído: Uma falha no julgamento humano*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; PONTES, Ana Carolina Amaral de. A hermenêutica jurídica e o feminismo: interpretação normativa e desconstrução do patriarcado. In: FERRAZ, Carolina Valença (org.). *Manual Jurídico Feminista*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2019.

NEVES ABADE, Denise; MILLER, Katharina. A influência do gênero nas decisões judiciais sobre corrupção como um fator extralegal de perpetuação de estereótipos: uma análise comparativa dos sistemas de justiça do Brasil, Espanha e Alemanha. *Revista Científica do CPJM*. [S. l.], v. 2, n. Especial, p. 40–78, 2023. Disponível em: <https://rcpjm.emnuvens.com.br/revista/article/view/172>. Acesso em: 24 ago. 2025.

OLIVEIRA, Maria João Rocha de. *A subjectividade na tomada de decisão judicial*. Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário na Universidade do Minho, 2018. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/64072>. Acesso em: 24 ago. 2025.

PEREIRA, Gabriella Andréa. A instrumentalidade do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de gênero num cenário racializado. In: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero: aplicações, conceitos e práticas*. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 29-59.

RAMOS, Ana Luisa Schmidt. Parcial é o Juiz ou a Juíza que não aplica o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. In: BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (org.). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*:

aplicações, conceitos e práticas. Florianópolis: Habitus, 2025, p. 31-44.

VARELA, Antunes; BEZERRA, J. Miguel; NORA, Sampaio e. *Manual de processo civil*. 2. ed. rev. atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

Interseccionalidade, exploração e exclusão: a realidade das adolescentes negras em situação de baixa escolaridade no Brasil¹

Intersectionality, exploitation and exclusion: the reality of black adolescent girls with low educational attainment in Brazil

Celiena Santos Mânica²

Débora Karoline de Oliveira Magalhães³

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma análise crítica da interseccionalidade entre raça, gênero e escolaridade na realidade socioeconômica de

¹ A pesquisa está vinculada ao projeto institucional de pesquisa "A garantia de direitos geracionais de crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas nas políticas públicas socioassistenciais de proteção especial para atendimento às violações de direitos", vinculado ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC.

² Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Capes modalidade II. Mestra em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduada em Direito pela Universidade de Erechim (URI). Graduada em Letras Português, Inglês e respectivas literaturas pela Universidade de Lajeado (UNIVATES). Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada e professora. E-mail: manicaceliena@yahoo.com.br.

³ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES Modalidade I e período de Doutorado-Sanduiche na Universidade de Salamanca (USAL/Espanha). Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), com bolsa integral nível Mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/UNISC. Professora do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP/Santana do Livramento/RS/Brasil) e integrante do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Humanos e Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes (GEDIHCA-URCAMP). E-mail: debmagalhaes@gmail.com.

adolescentes negras no Brasil. A pesquisa busca compreender como a baixa escolaridade tem sido usada como mecanismo estrutural para manter a exploração desse grupo em contextos precarizados, especialmente no trabalho doméstico informal. A partir de uma abordagem qualitativa e com base em dados estatísticos e bibliografia crítica, o estudo evidencia como o racismo estrutural e o sexismo histórico contribuem para a permanência da desigualdade educacional e da exploração econômica das adolescentes negras. O objetivo é promover uma reflexão sobre a urgência de políticas públicas interseccionais e reparatórias que garantam acesso igualitário à educação e rompam com os ciclos de exclusão e exploração. A pergunta norteadora do trabalho foi: por que as adolescentes negras continuam sendo as mais exploradas e menos escolarizadas? A hipótese inicial é a de que a permanência da exploração e da baixa escolaridade entre adolescentes negras no Brasil é resultado de um complexo histórico de opressões estruturais interligadas por marcadores sociais de raça, gênero e classe. Esta realidade não pode ser compreendida de forma isolada, mas sim a partir de uma perspectiva interseccional, ao demonstrar como diferentes sistemas de opressão se sobrepõem e intensificam a vulnerabilidade do contexto em que certos grupos sociais estão inseridos. Para o desenvolvimento do artigo, foram utilizados o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

DESENVOLVIMENTO

A população negra, historicamente submetida a processos de desumanização e abusos sistemáticos, continua enfrentando formas persistentes de exclusão social. A abolição formal da escravidão não representou a integração efetiva dessa população à sociedade, mas sim a reconfiguração de sua marginalização, mantendo-a em posições subalternas por meio de novas estruturas de opressão e desigualdade. “O racismo à brasileira, embora mascarado, tem sido um instrumento eficaz de exclusão social, mantendo a população negra em uma posição de marginalidade.” (Gonzales, 1984, p. 226).

A visão da população negra se consolidou como a de um sujeito de menor importância.

A partir das posições de subalternidade historicamente impostas a determinados grupos sociais, consolidou-se a noção de uma "cultura marginal", frequentemente deslegitimada e ignorada pelas classes dominantes. Essa marginalização não apenas invisibilizou a produção cultural desses grupos, mas também desconsiderou sua influência significativa na conformação do tecido social como um todo. “O genocídio do negro brasileiro opera por meio da marginalização sistemática, da negação de oportunidades e da destruição simbólica da identidade negra” (Nascimento, 1989, p. 17).

O racismo é elemento estruturante da construção de subjetividades na sociedade brasileira marcada pela ideia da superioridade das pessoas brancas em relação às pessoas negras [...]. No Brasil a lógica da Casagrande & Senzala ainda não foi superada e a abolição formal da escravidão não se converteu materialmente em humanização e cidadania para a população negra, muito pelo contrário. Segue a

população negra sendo colocada à margem, excluída e estigmatizada socialmente, dificultando assim o direito à cidadania plena. (Lima, 2020, p.70).

A hierarquização entre os povos constitui uma construção social historicamente imposta, que se consolidou e se enraizou no imaginário coletivo. A falta de acesso adequado à educação, saúde, moradia, oportunidades de trabalho e serviços básicos dificulta a mobilidade social e a ascensão econômica. As consequências foram duradouras para a população negra. “Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida. É a parcela menos educada da população, com os empregos menos qualificados, os menores salários, os piores índices de ascensão social.” (Carvalho, 2002, p. 52).

Dizer que nossa visão sobre a sociedade não é um reflexo da realidade social, mas a representação de nossa relação com a realidade, faz toda a diferença. Isso faz da ideologia mais do que um produto do imaginário; a ideologia é, antes de tudo, uma prática. Para nos convenceremos de que existem lugares de negro e lugares de branco na sociedade, ou no mínimo não nos espantarmos com essa constatação. (Almeida, 2019, p. 42).

Nesse contexto, o conceito de raça passa a ser compreendido não como uma categoria biológica, mas como um instrumento ideológico utilizado para justificar desigualdades e reforçar relações de poder. Assim, raça “[...] em seu aspecto biológico, político e cultural atuou na sociedade como um mecanismo hierarquizante das diferenças entre as pessoas. E hierarquizar

significou perceber nos grupos sociais brancos seres superiores[...]" (Lima, 2010, p. 88).

Se por "ideologia" entende-se uma visão falseada, ilusória e mesmo fantasiosa da realidade, o problema do racismo como ideologia se conecta com a concepção individualista do racismo. Desse modo, já que o racismo é tido como uma espécie de equívoco, para opor-se a ele bastaria apresentar a verdade do conhecimento filosófico ou científico, cujas conclusões apontariam a inexistência de raças e, por consequência, a falta de fundamento ou irracionalidade de todas as teorias e práticas discriminatórias. Entretanto, para as visões que consideram o racismo um fenômeno institucional e/ou estrutural, mais do que a consciência, o racismo como ideologia molda o inconsciente (Almeida, 2019, p. 44).

Com base em ideias discriminatórias historicamente construídas, a população negra foi progressivamente relegada às posições mais baixas na escala de valorização social, em um processo sistemático de silenciamento e opressão. Trata-se de uma dinâmica excludente que nega a plena cidadania e reforça a marginalização desse grupo ao longo do tempo. Assim, o racismo no Brasil, se enraizou por meio da invisibilidade experimentada nas relações informais e íntimas do cotidiano das pessoas.

No que tange ao gênero, as mulheres negras foram vítimas especialmente impactadas durante o período da escravidão, cujo legado permanece marcado por violência, discriminação e preconceito construídos culturalmente. Esses elementos estão profundamente enraizados no imaginário social, influenciando negativamente a formação das identidades pessoais. Por sua vez, essas identidades participam da construção do tecido social por meio

de um processo dialético contínuo, que, em um ciclo vicioso, tende a perpetuar as desigualdades.

A persistência das estruturas machistas e patriarcais na sociedade contemporânea contribui significativamente para a reprodução de desigualdades de gênero, ao atribuir papéis sociais rígidos às meninas e reforçar ciclos históricos de opressão e subordinação. “Desde o que o mundo é mundo humano, a mulher sempre foi discriminada, desprezada, humilhada, coisificada, objetivizada, monetarizada. Ainda assim, a violência de que as mulheres são vítimas no reduto doméstico, nunca mereceu a devida atenção da sociedade.” (Dias, 2019, p. 29).

As características raciais e de gênero, que envolvem a invisibilidade de certo público, podem ser debatidas à luz da teoria dos determinantes sociais, compreendidos como fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam os fatores de risco da população. Os fatores dos determinantes sociais alteram sensivelmente, e negativamente, as possibilidades de equidade e as condições de vida digna das mulheres, que, por seus determinantes inerentes, são vulnerabilizadas e têm obstrução no acesso à justiça e aos direitos sociais (Chai, 2021).

As condições sociais desempenham um papel determinante no acesso à cidadania, revelando como determinados grupos são sistematicamente excluídos dos espaços de participação plena na sociedade. A população negra, em especial, carrega estigmas historicamente construídos que a associam à marginalidade, o que

contribui para a reprodução de desigualdades. Inseridos em contextos de vulnerabilidade e com acesso limitado a recursos essenciais, como educação de qualidade, esses indivíduos têm sua liberdade restringida de forma estrutural.

As experiências desses grupos localizados socialmente de forma hierarquizada e não humanizada faz com que as produções intelectuais, saberes e vozes sejam tratados de modo igualmente subalternizados, além das condições sociais os manterem num lugar silenciado estruturalmente. Isso, de forma alguma, significa que esses grupos não criam ferramentas para enfrentar esses silêncios institucionais, ao contrário, existem várias formas de organização políticas, culturais e intelectuais. (Ribeiro, 2019, p. 43)

A ausência de oportunidades efetivas para a mobilidade social não apenas perpetua um ciclo de exclusão, mas também aprofunda a vulnerabilidade dessas pessoas diante das estruturas sociais excludentes. Adolescentes negras enfrentam formas de desigualdade e opressão que não existem para o mesmo grupo de faixa etária da população branca.

Em 2024, a população estimada do Brasil era de 212.583.750 (duzentos e doze milhões, quinhentos e oitenta e três mil, setecentos e cinquenta) habitantes, sendo composta por 88.252.121 (oitenta e oito milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, cento e vinte e um) pessoas brancas, o equivalente a 41,5% da população, e 112.739.744 (cento e doze milhões, setecentos e trinta e nove mil, setecentos e quarenta e quatro) pessoas negras⁴, as quais

⁴ Para verificar os indicadores populacionais por cor, foi realizada a soma das pessoas autodeclaradas negras e pardas, a fim de verificar o número total de pessoas negras

correspondiam a 53% do total. Crianças e adolescentes entre 0 e 19 anos representavam 25,6% da população, cerca de 54.505.203 (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e cinco mil, duzentos e três) habitantes (IBGE, 2022).

A fim de identificar as peculiaridades do território nacional, bem como das pessoas que nele vivem, o Censo Demográfico do IBGE adota critérios de cor como uma das classificações para a compreensão das características da população brasileira (IBGE, 2022). Essa classificação é baseada em um critério subjetivo, em que a coleta de dados é pautada em um sistema de autoclassificação ou autopercepção da própria origem étnico-racial em que a pessoa entrevistada se identifica perante a sociedade, a partir dos critérios categorizados pelo IBGE, referente as percepções de raça ou cor branca, preta, parda, amarela e indígena (Lima, 2015, p. 190).

Apesar da importância dos indicadores étnico-raciais para fins de articulação e planejamento de políticas públicas específicas, o critério classificatório adotado por institutos de pesquisa é problemático em razão de que as categorias “preto” e “pardo” devem ser identificadas conjuntamente como “negro”, a fim de evitar a fragmentação de informações, bem como interpretações equivocadas dos indicadores sociais brasileiros (Lima, 2015, p. 190), considerando que a população brasileira é majoritariamente formada por pessoas negras, que também estão mais expostas às violações

no último Censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pois “[...] é primordial que as categorias ‘pardo’ e ‘preto’ sejam identificados como ‘negro’, justamente para evitar-se a perda de informações caso sejam considerados como negros apenas aqueles que se autodeclararem pretos, visando a correta a análise dos indicadores sociais” (Lima, 2015, p. 190).

de direitos, especialmente em decorrência das intersecções étnico-raciais, socioeconômicas e de gênero.

Ao analisar a dinâmica social, deve-se considerar que as condições de vida na fase adulta, em muitas situações, refletem a negação de direitos no período geracional da infância, frequentemente marcado pela ausência de políticas públicas básicas, como saúde, educação e renda mínima. A educação não deve ser interpretada pela lógica salvacionista, mas enquanto instrumento emancipatório capaz de contribuir para a redução das desigualdades, principalmente as originadas pelos aspectos econômicos associados ao contexto de pobreza e extrema pobreza. Ao relacionar a baixa escolaridade, em paralelo às violações de direitos de adolescentes negras, observa-se que a evasão escolar constitui uma das causas para a incidência do trabalho infantil de adolescentes negras, cuja problemática é agravada por aspectos econômicos (Magalhães; Moreira, 2022, p. 63; 71)

Em 2024, o Brasil apresentou taxa de analfabetismo de 5,3% entre as pessoas com 15 anos ou mais. Quando observado o recorte étnico-racial, esse índice é de 3,1% entre pessoas brancas, enquanto entre pessoas pretas ou pardas a taxa alcança 6,9%. Ou seja, mais que o dobro do percentual registrado no primeiro grupo. Em se tratando da média de estudos por cor ou raça, as pessoas brancas apresentam vantagem de 1,6 anos em razão da média de 11,0 anos de estudo, enquanto as pessoas pretas apresentam média de 9,4 anos de estudo. Em relação ao percentual das pessoas que finalizaram o ciclo básico de escolarização, nota-se uma diferença de

13,4 pontos percentuais entre pessoas brancas e pessoas pretas ou pardas. Enquanto 63,4% das pessoas brancas concluíram esse ciclo, entre pessoas pretas ou pardas esse percentual foi reduzido a 50,0% (IBGE, 2024).

As desigualdades educacionais são intensificadas em análise à taxa de escolarização e à etapa ideal de estudos. A primeira apresenta uma diferença de 10,5 pontos percentuais, enquanto a segunda é elevada para 16, 8. Entre pessoas brancas na faixa etária dos 18 a 24 anos, a taxa de escolarização é de 37,6%, sendo que 37,4% estavam na etapa ideal de estudos. Já em relação às pessoas pretas ou pardas na mesma faixa etária, a taxa de escolarização é reduzida a 27,1%, e somente 20,6% dessas pessoas estavam na etapa ideal do ciclo educacional (IBGE, 2024).

É observado que 70,0% dos jovens pretos ou pardos de 18 a 24 anos não frequentavam a escola, tampouco haviam concluído a etapa ideal de escolarização. Enquanto entre os jovens brancos, esse percentual foi de 56,2%. Com relação ao ensino superior, apenas 2,9% das pessoas pretas ou pardas nessa faixa etária haviam concluído a graduação, contra 6,2% das pessoas brancas (IBGE, 2024).

Na faixa etária de 14 a 29 anos, a exclusão escolar permanece como um dos principais obstáculos à garantia do direito à educação. Em 2024, 8,7 milhões de jovens não haviam concluído o ensino médio, seja por abandono escolar ou por nunca frequentarem essa etapa. Desse total, 59, 1% eram homens e 40, 9% eram mulheres. Quanto à cor ou raça, 72, 5% das pessoas que não

concluíram o ensino médio eram pretas ou pardas, enquanto apenas 26, 5% eram brancas. Em 2023, esse número era de 9,3 milhões e, em 2019, de 11,4 milhões, indicando limitações nas estratégias para a ruptura com as desigualdades educacionais entre grupos étnico-raciais distintos (IBGE, 2024).

A PENAD Contínua demonstra que o principal motivo declarado por jovens de 14 a 29 anos para abandonar a escola, ou nunca a terem frequentado, possui relação com a necessidade de autossustento e sustento familiar, sendo o ingresso ao âmbito laboral mencionado por 42,0% dos entrevistados. O segundo motivo de maior incidência refere-se à ausência de interesse pelos estudos, com 25,1%. Entre os homens dessa faixa etária, a necessidade de trabalhar foi apontada por 53,6%; seguida pela ausência de interesse pelos estudos, com 26,9%; e por problemas de saúde permanentes, com 4,2%. No caso das mulheres, embora o exercício laboral seja a justificativa predominante, com 25,1%, destacam-se as razões relacionadas às desigualdades de gênero, em que 23,4% das jovens relataram a gravidez como causa para a interrupção dos estudos; 22,5% mencionaram ausência de interesse pelos estudos e 9,0% indicaram a dedicação a atividades domésticas, ou ao cuidado de outras pessoas (IBGE, 2024).

Esses indicadores evidenciam a relação entre exclusão escolar de forma conectada às condições econômicas, às múltiplas desigualdades, assim como à divisão sexual do trabalho. O contexto de negação dos direitos educacionais se faz presente desde a educação básica, prolongado à etapa do ensino superior. Apesar da

existência de políticas compensatórias, por intermédio das cotas raciais, a garantia do acesso ao ensino superior de forma isolada, assim como nos demais ciclos educacionais, não se mostra como alternativa suficiente para a ruptura do ciclo intergeracional das desigualdades. Sendo necessário o reordenamento da dinâmica educacional a partir de alternativas materiais e simbólicas para assegurar não só o acesso, mas especialmente a permanência e conclusão da educação básica e superior em condições inclusivas que compactuem com o contexto brasileiro de diversidade (Felipe; Lima, 2022, p. 84).

Nota-se, portanto, que os aspectos educacionais ligados a baixa escolaridade intensificam a exposição às violações de direitos de crianças, adolescentes, jovens e adultos, especialmente as que decorrem de fatores sociais e pessoais, ligados as desigualdades étnico-raciais e de gênero, assim como a situações provocadas por questões econômicas oriundas do contexto social de pobreza e extrema pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto brasileiro de diversidade constitui obstáculo no acesso e garantia de direitos em se tratando de grupos específicos. Ao analisar as particularidades étnico-raciais, nota-se a disparidade de oportunidades como reflexo de problemas estruturais especialmente presentes entre pessoas negras, sejam elas crianças, adolescentes, jovens ou adultos. Os aspectos de raça e cor são

agravantes utilizados de forma perversa para intensificar as desigualdades histórico-sociais enraizadas na sociedade.

A realidade das adolescentes negras no Brasil é marcada pela negação de direitos que refletem no contexto de exclusões e exploração. Respondendo ao problema de pesquisa, a baixa escolarização dessas pessoas vincula-se a fatores que decorrem do processo de opressão pautado nas intersecções de raça, gênero e classe, que consistem em um fenômeno estrutural complexo.

Ao analisar os indicadores escolares brasileiros, percebe-se que as pessoas negras formam a maioria populacional e são as pessoas mais expostas às violações de direitos (ou negação deles), já que possuem a maior taxa de analfabetismo, possuem média de estudos inferior às pessoas brancas e também integram o percentual de maior evasão escolar. Quando acessam o sistema educacional no ciclo básico e superior de educação, enfrentam como obstáculo as condições de permanência. Quando permanecem, apresentam desvantagens na etapa ideal de escolarização em relação às pessoas brancas que compartilham a mesma faixa etária.

Esse contexto de desigualdade reflete a não observância de direitos inerentes à pessoa humana em detrimento da concretização de alternativas para a superação dos obstáculos estruturais ligados à percepção étnico-racial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

CHAI, Cassius Guimarães. Violência de gênero, determinantes sociais e direito. In: CALDAS, José Manuel Peixoto; TOPA, Joana Bessa; CASTRO, Yolanda Rodríguez (Orgs.). *Violência de Gênero e Seus Determinantes Sociais: teorias e prática*. Lisboa: Letras Impares, 2021.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

FELIPE, Delton Aparecido; LIMA, Fernanda da Silva. *Cotas raciais: gestão, implementação e permanência*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2022.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: SILVA, Lúcia A. (Org.). *Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos*. São Paulo: CEDEC, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2022: Panorama das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 06 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua Educação 2024: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2024.

LIMA, Fernanda da Silva. *A proteção integral de crianças e adolescentes negros: um estudo do Sistema de Garantia de Direitos para a promoção da igualdade racial no Brasil*. 2010. 320 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2010.

LIMA, Fernanda da Silva. *Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral: limites e*

perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil. 2015. 337 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2015.

MAGALHÃES, Débora Karoline de Oliveira; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. O papel do sistema educacional na promoção de ações de sensibilização para o enfrentamento da exploração sexual comercial de meninas negras. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). *Lições de Direito da Criança e do Adolescente*, v. 2. Porto Alegre: Fi, 2022.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

RIBEIRO, Djamila. *Lugar de Fala: Feminismos Plurais*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

A interpretação e aplicação da lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, pelo poder judiciário do estado do Rio Grande do Sul na proteção integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual

The interpretation and application of Law No. 13,431, of April 4, 2017, by the judiciary of the state of Rio Grande do Sul in the comprehensive protection of children and adolescents who are victims or witnesses of sexual violence

Larissa Burmann¹
Vitória Bandeira da Silva²

INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes representa uma grave violação dos direitos humanos, manifestando-se de maneira significativa no contexto brasileiro. Embora o país conte com um arcabouço legal sólido, incluindo o Estatuto da Criança e do

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/UNISC); Doutora em Gerontologia pela Universidade Católica de Brasília; Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Bolsista PROSUC/CAPES; Integrante do projeto de pesquisa "A garantia de direitos geracionais de crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas nas políticas públicas socioassistenciais de proteção especial para atendimento às violações de direitos" e do projeto financiado pelo CNPQ (Edital Universal 18/2021 - Processo 406037/2021-3) denominado "Articulação Intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra violação de direitos". Email: laraburmann@hotmail.com.

² Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade II. Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Presidente da Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente OAB Subseção Rio Pardo. Endereço eletrônico: vitóriabandeira08@hotmail.com

Adolescente (ECA), a Constituição Federal e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, os registros apontam para um crescimento contínuo no número de denúncias ao longo do tempo.

Nesse cenário, a escuta especializada, instituída pela lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017 surge como um mecanismo essencial para garantir a proteção integral de crianças e adolescentes que sofreram ou presenciaram violência sexual, seu propósito é proporcionar um atendimento acolhedor e seguro, contrastando com práticas anteriores, como o depoimento especial, que frequentemente adotava uma abordagem inquisitiva, centrada na obtenção de provas. Dessa forma, a pesquisa irá investigar de que forma o poder judiciário do estado do Rio Grande do Sul tem interpretado e aplicado a escuta especializada, no atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual, e de que como ela contribui para a proteção integral. Para responder ao problema de pesquisa, são propostos dois objetivos específicos: (1) compreender os parâmetros normativos e práticos da escuta especializada, conforme legislação vigente; e (2) analisar decisões judiciais recentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, do primeiro semestre do ano de 2025, relacionadas à violência sexual contra crianças e adolescentes, utilizando como palavra de busca “escuta especializada”. No período investigado, foram encontradas vinte e um decisões. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, utilizando o método dedutivo e o procedimento monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e acredita-se que quando adequadamente implementada pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, a escuta, contribui

significativamente para a proteção integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual, ao promover um atendimento humanizado e alinhado aos parâmetros normativos, embora sua aplicação possa variar em razão de interpretações judiciais e limitações práticas.

O presente trabalho está vinculado ao projeto institucional “A garantia de direitos geracionais de crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas nas políticas públicas socioassistenciais de proteção especial para atendimento às violações de direitos” vinculada ao grupo de estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e ao Programa de Pós Graduação Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul.

DESENVOLVIMENTO

A Lei nº 13.431, promulgada em 4 de abril de 2017, estabelece e regulamenta em âmbito nacional o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGD no que diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. A norma define as responsabilidades das diversas políticas públicas que integram a Rede de Proteção de Crianças e Adolescentes, em conformidade com o artigo 227 da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos complementares.

O artigo 7º da referida lei dispõe trata a escuta como “procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança

ou adolescente perante o órgão da Rede de Proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de tal finalidade”. Por sua vez, o artigo 8º descreve o depoimento especial como o “procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária” (Brasil, 2017).

Trata-se, portanto, de um procedimento voltado à apuração de uma possível situação de violência envolvendo crianças ou adolescentes, com a finalidade de assegurar proteção e cuidado à vítima. Essa prática pode ser conduzida por diferentes instituições que compõem a Rede de Promoção e Proteção, como escolas, serviços de saúde, Conselhos Tutelares, equipes de assistência social, entre outras.

Busca-se priorizar a proteção da criança ou adolescente contra a revitimização ao relatar situações de violência, empregando técnicas que utilizam linguagem apropriada à sua faixa etária, evitam questionamentos indutivos ou opressivos e reduzem o número de entrevistas realizadas (Pereira *et al.*, 2018). Constitui-se como direito fundamental de crianças e adolescentes serem ouvidos de maneira respeitosa e não traumática, com a liberdade de expressar suas perspectivas ou optar pelo silêncio (Ministério dos Direitos Humanos, 2023).

Isso porque, especialmente no âmbito processual, era comum que crianças e adolescente fossem vistas como “provocadores” do crime, principalmente quando a violação ocorria dentro do ambiente familiar; esse estigma decorre de diversos fatores

históricos e culturais, que deixam de reconhecê-los como sujeitos de direitos, de desconsideram a condição peculiar de desenvolvimento. Os profissionais muitas vezes, ao realizar a apuração do fato, tinham como objetivo central a busca pela solução do fato delituoso, sem considerar os impactos gerados, por essa exposição (de relatar diversas vezes o ocorrido) na vida das vítimas (Ferreira; Lopes, 2024).

Nas palavras de Oliveira (2022, p. 164):

falar repetidas vezes sobre o mesmo fato danoso, isto é, repeti-lo à exaustão para diversos agentes públicos, ao longo de cada etapa do procedimento investigativo e judicial, pode provocar na criança e no adolescente danos colaterais, notadamente revitimização. Além disso, pode impactar negativamente na qualidade (confiabilidade) da prova judicial obtida a partir da oitiva da criança.

Essa perspectiva muito tem relação com a antiga doutrina jurídica da situação irregular, onde o papel do Estado seguia uma lógica autoritária que o embasava, com ações voltadas para o controle por meio da violação e limitação dos direitos humanos, resultando na perpetuação e amplificação das condições estruturadas de exclusão social (Custódio, 2008).

Já a transformação introduzida pela Lei nº 13.431/2017, que institui a escuta especializada, fundamenta-se nos princípios da teoria da proteção integral, que garante, com absoluta prioridade os direitos fundamentais para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, mas também tem relação com outros princípios tais como o da intervenção precoce, mínima e urgente;

participação/direito de ser ouvido; não discriminação; dignidade e acesso a justiça (Ministério dos Direitos Humanos, 2017).

Partindo disso, ao abordar a escuta especializada, torna-se fundamental compreender o contexto em que o Brasil se encontra atualmente. A violência contra a infância – seja física, emocional ou sexual – não se configura como uma particularidade do Brasil, mas sim como uma crise mundial presente em diferentes contextos. A exposição à violência em idade precoce acarreta prejuízos não apenas à saúde física da vítima, mas também ao desenvolvimento cerebral, podendo gerar agressividade, além de fomentar o abuso de substâncias e o surgimento de comportamentos delituosos. Tais comportamentos, por sua vez, apresentam maiores probabilidades de perpetuar ciclos de trauma e violência na idade adulta, o que afeta comunidades inteiras (UNICEF, 2024).

Conforme os dados do Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH/MDHC), no ano de 2024, foram registradas 289.445 denúncias envolvendo crianças e adolescentes, consolidando esse grupo como o principal alvo de violações de direitos humanos no país. No total, crianças e adolescentes representaram aproximadamente 37,8% das denúncias, enquanto as pessoas idosas foram alvo em cerca de 23,5% dos casos, segundo o painel oficial. Em agosto de 2025, dados atualizados no mesmo canal indicam que o grupo de crianças e adolescentes continua apresentando o maior número de denúncias recebidas, totalizando 192.950 registros, o que corresponde a 38,75% do total, evidenciando

um aumento no número de denúncias em comparação ao ano de 2024. Em seguida, destacam-se as violações contra pessoas idosas, com 22,75% das denúncias (Brasil, 2025).

No estado do Rio Grande do Sul, foram registradas 10.591 denúncias até agosto de 2025, posicionando o estado em quarto lugar no cenário nacional, atrás apenas dos estados mais populosos: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Confirmando os dados gerais nacionais, bem como os dados e posições do ano anterior, a violência contra crianças e adolescentes configura como a principal motivação das notificações, destacando-se a violência sexual e intrafamiliar, que respondem por grande parte das notificações (Brasil, 2025; Malta *et al.*, 2025).

Embora a notificação de violência contra crianças e adolescente conste na lista nacional de notificação compulsória de agravos à saúde pública e coletiva no Brasil, alguns estudos brasileiros, realizados nas distintas regiões do país revelam a subnotificação, o que pode ser justificado pelo fato de a violência ser multicausal, pela ausência de capacitação dos profissionais da saúde a respeito da notificação de violência, pela inefetividade de garantias de direitos para as crianças vítimas de violência, entre outros aspectos (Malta *et al.*, 2025).

Diante desse cenário, observa-se o crescimento e o volume elevado de denúncias como um sinal de maior mobilização social e política no que se refere ao fortalecimento e à implementação da rede

de proteção, identificados como instrumentos de visibilidade para violações antes invisibilizadas (Brasil, 2025). Essa realidade tem demandado uma maior articulação intersetorial sobre múltiplos enfoques, sejam eles de cunho público ou privado. Socialmente, dentre outros, devem ser adotadas e/ou implementadas estratégias de prevenção que tratem a origem da violência, além de promover a alteração nos processos que levam à subnotificação dos casos. No âmbito familiar, os cuidados integrais necessitam ser incentivados por políticas públicas, programas e serviços, permitindo que tanto a sociedade quanto os membros envolvidos protejam as vítimas da violência e de ameaças. No campo das políticas públicas, destaca-se a necessidade de ações articuladas que garantam suporte contínuo, fortalecendo a rede de proteção social e ampliando os serviços de atendimento (Guimarães; Silva, 2023; Malta *et al.*, 2025)

Já sob um viés jurídico, os procedimentos que envolvem a escuta especializada têm proposto reflexões sobre a efetividade da lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, bem como em relação ao seu escopo de assistência social, priorizando as necessidades e a atenção que devem ser tomadas em razão dos contextos de vulnerabilidade (Guimarães; Silva, 2023; Malta *et al.*, 2025). Embora o sistema de justiça não seja o responsável primário por realizar a escuta, pesquisar como o Poder Judiciário vem se posicionando nos casos que houve a realização da escuta especializada, ou não, é

primordial para compreender se a escuta vem cumprindo seu propósito principal.

Nesse sentido, o tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por meio das decisões judiciais proferidas no primeiro semestre de 2025, tem reafirmado que a escuta especializada é instrumento essencial para assegurar a proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes, conforme disposto no artigo 227 da Constituição Federal, em conjunto com os artigos 4º e 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente. A escuta especializada serve, inclusive, como meio para orientar decisões sobre guarda, convivência, acolhimento institucional e medidas protetivas. Ademais, tais decisões têm viabilizado a prevenção da revitimização de crianças e adolescentes que foram vítimas ou testemunhas de violência, constituindo-se em base legítima para resguardar a integridade física e psicológica dessas pessoas, podendo, inclusive, restringir direitos de adultos.

Conforme decisão proferida no agravo de instrumento n. 52013749820258217000, julgado pela sétima câmara cível do tribunal de justiça do Rio Grande do Sul, em 29 de julho de 2025, ainda que não tenha sido reconhecida a imprescindibilidade da escuta especializada em ação que tratou de convivência familiar, foi ponderado que, quando evidenciado discurso infantil decorrente de alienação parental, a escuta direta pode ser suprida por relatórios

técnicos idôneos, sendo evidenciada a necessidade de preservação do processo de eventuais manipulações.

Diferentemente, a decisão do agravo de instrumento n. 51896076320258217000, julgado pela primeira câmara especial cível, do mesmo tribunal, em julho de 2025, entendeu pela imprescindibilidade desse procedimento em questão envolvendo regulamentação da convivência, a fim de dar maior segurança jurídica, garantindo a efetividade do princípio do melhor interesse da criança. Ambas as decisões apresentaram divergência interpretativa sobre o sistema de garantias das crianças e adolescentes. Assim, de um lado, observa-se a relativização da escuta especializada diante da possibilidade iminente de risco de manipulação do relato; de outro, é compreendida como condição essencial para assegurar a legitimidade e a segurança da decisão judicial.

Acerca da relativização, a decisão proferida em habeas corpus criminal nº 5377260-48.2024.8.21.7000, julgada em fevereiro de 2025 pela primeira câmara criminal do tribunal de justiça do Rio Grande do Sul, teve como eixo fundamental a aplicação do art. 20 da Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022 (Lei Henry Borel). O colegiado entendeu que, havendo elementos como boletim de ocorrência, escuta especializada e outros indícios probatórios de agressão, justifica-se plenamente a concessão e a manutenção de medidas protetivas de urgência. Nesse sentido, admitiu-se certa relativização

quanto ao rito e aos elementos processuais formais, de modo a assegurar a integridade da criança vitimada e evitar sua revitimização.

Dessa forma, o rito processual deve considerar e respeitar o princípio do melhor interesse da criança e adolescente e o princípio da proteção integral, mesmo que em situações não convencionais. Complementarmente, menciona-se a decisão proferida em outro habeas corpus criminal, nº 51324226720258217000, julgado em julho de 2025 pela sexta câmara criminal, do tribunal de justiça do Rio Grande do Sul, que admitiu como admissível e lícito o relato pela escuta especializada colhida em circunstâncias atípicas, no contexto de outro procedimento, para fundamentar a prisão preventiva, suficiente a evidenciar *fumus commissi delicti*, bem como *periculum libertatis*, reafirmando a compreensão de que a proteção da criança e/ou adolescente vítima de violência, especialmente a sexual, é a prioridade, assegurando a não revitimização.

Em relação à consideração da escuta como instrumento de proteção contra revitimização, as decisões do tribunal de justiça do estado do Rio Grande do Sul têm enfatizado essa necessidade, impedindo ou mesmo atenuando possíveis exposições repetidas. Essa questão pode ser observada no julgamento da apelação criminal n. 5003392-36.2023.8.21.0052, julgada pela 8ª câmara criminal, em abril de 2025. No caso concreto, o colegiado rejeitou a alegação de cerceamento de defesa por indeferimento de nova perícia psicológica, evidenciando que o relatório multiprofissional do Centro Integrado

Amanhecer, que continha escuta especializada, garantia proteção técnica suficiente, evitando revitimização, mantendo a condenação por estupro e violência psicológica.

É preciso também relevar as particularidades das crianças e adolescentes, conforme o caso, pois existem situações que devem ser rechaçadas generalizações no atendimento, como ocorreu na decisão proferida pela 7ª câmara criminal do tribunal de justiça do estado do rio grande do sul, que tramitou sob o nº 5015956-87.2025.8.21.7000, envolvendo estupro de uma criança de apenas 4 anos de idade. Foi assegurado à vítima a realização de escuta especializada por profissional de psicologia, considerando a dificuldade encontrada no depoimento especial em razão da idade.

Conforme demonstrado, apesar de possíveis divergências nas decisões, com entendimentos que ora relativizam, ora reafirmam a imprescindibilidade do procedimento, em todos os casos, o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente e da proteção integral se mantém a tendência doutrinária de se manter como eixo estruturante nas relações humanas, em seus diferentes aspectos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em atenção à violência contra crianças e adolescentes no contexto brasileiro, tem sido percebido um aumento exponencial, o que pode ser percebido através do número de denúncias extraídas de órgãos oficiais, solidificado por um conjunto de fatores interligados,

sejam de cunho individual quanto coletivo. Assim, observa-se a necessidade emergente de estratégias de enfrentamento que requerem a articulação e atuação multisetorial: social, com políticas de prevenção e superação da subnotificação; familiar, com incentivo a cuidados integrais; e governamental, com políticas públicas articuladas que fortaleçam a rede de proteção, dentre outros.

No âmbito jurídico, a escuta especializada tem sido considerada como um dos instrumentos centrais de proteção integral da criança e adolescente. No primeiro semestre de 2025, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem reconhecido a escuta como instrumento eficaz para fundamentar medidas protetivas urgentes em casos de risco de reiteração de violência contra crianças e adolescentes.

Ademais, sua validade como elemento probatório em crimes sexuais tem sido reconhecida, servindo de fundamento legítimo para proteger e garantir a integridade física e psicológica de crianças e adolescentes, inclusive restringindo direitos de adultos. Essa prática ratifica que qualquer dispensa de medidas protetivas necessita de justificativa robusta, sendo-lhe conferida força probatória relevante para manter, inclusive, condenações e basear medidas cautelares.

Dessa forma, a escuta especializada tem sido identificada como meio de proteção integral, orientando e fundamentando medidas judiciais protetivas, além de evitar a revitimização. Sua dispensa, portanto, só poderá ocorrer com fundamentação concreta.

Embora necessários, estudos nacionais sobre o tema ainda são escassos. Espera-se que esta pesquisa possa dar visibilidade ao problema, fomentando novas investigações que tratem de dados empíricos com o propósito, dentre outros, de implementar políticas públicas de eliminação de todas as formas de violência contra crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/> Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 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 nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para a compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do Direito: Revista do programa de pós-graduação do mestrado e doutorado*, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, jun-dez. 2008.

FERREIRA, Marcos Antonio, LOPES, Maria Alice. Escuta especializada e depoimento especial: a importância da atuação conjunta entre o sistema de justiça e a rede de promoção e proteção no combate à revitimização da criança e do adolescente. *Revista do Curso de Direito da Unimontes*, Montes Claros, v. 1, n. 1, p. 100-115, jan.-jun. 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/direito/article/view/7957/7536>. Acesso em: 3 set. 2025.

GUIMARÃES, Lyrielli Teixeira; SILVA, Diolina Rodrigues Santiago. LEI 13.431/17: AVANÇOS NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATRAVÉS DA ESCUTA PROTEGIDA CONTRA

A REVITIMIZAÇÃO EM CASOS DE VIOLÊNCIA. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 4118–4141, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11508> Acesso em: 1 set. 2025.

MALTA, Deborah Carvalho *et al.* Fatores associados à notificação de violência na infância no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 30, n. 2, p. e00572024, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/mrP9YDgVDZnMhMNTm3RRJSG/?format=html&lang=pt> Acesso em: 31 ago. 2025.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *Parâmetros de Escuta de Crianças e Adolescentes em Situação de Violência*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Parametros-de-Escuta.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

OLIVEIRA, Heitor Moreira de. O depoimento especial de crianças e adolescentes na Justiça Federal. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/93801855/O_depoimento_especial_de_crian%C3%A7as_e_adolescentes_na_Justi%C3%A7a_Federal. Acesso em 03 de set. 2025

UNICEF. Violência contra crianças e adolescentes está amplamente disseminada e afeta milhões em todo o mundo, aponta UNICEF. Nova Iorque: UNICEF, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-esta-amplamente-disseminada-e-afeta-milhoes-em-todo-o-mundo> Acesso em: 31 ago. 2025.

O papel das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes

The Role of Technical Teams within Brazil's Unified Health System (SUS) in Confronting Sexual Violence against Children and Adolescents

Rafael Bueno da Rosa Moreira¹
Higor Neves de Freitas²
Vanessa Budó Dias³

INTRODUÇÃO

O estudo trata da violência sexual contra crianças e adolescentes, sendo delimitado no papel das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil a partir do marco temporal do Estatuto da Criança e do Adolescente. A investigação sobre o tema possui justificativa jurídica, política, social e acadêmica, pois é uma das principais violações de direitos de crianças e adolescentes no atual contexto brasileiro.

1 Rafael Bueno da Rosa Moreira; Unisc; Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC); Doutor em Direito com Pós-Doutorado pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Professor e Pró-Reitor de Ensino do Centro Universitário da Região da Campanha - Urcamp. E-mail: rafaelmoreira@urcamp.edu.br.

2 Higor Neves de Freitas; Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC); Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Professor do Centro Universitário da Região da Campanha - Urcamp. E-mail: higordefreitas@urcamp.edu.br.

3 Vanessa Budó Dias; Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP); Grupo de Pesquisa Marias, Clarices, violência e direitos humanos – PPGD/FMP; Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS) e bacharela em direito pelo Centro Universitário da Região da Campanha - Urcamp. E-mail: vanessabudo@hotmail.com.

O problema de pesquisa que busca ser respondido com a abordagem é: “quais são as atribuições das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”.

A hipótese inicial de abordagem trata que o Brasil possui proteção jurídica para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, entretanto há limitações de políticas públicas para o seu cumprimento. Em consequência, no âmbito dos serviços de atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS, as equipes carecem de preparação, estrutura e planejamento para o desenvolvimento de ações estratégicas com o foco no enfrentamento da violência sexual.

O objetivo geral da pesquisa é verificar o papel das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, tendo-se como objetivos específicos: conceituar a violência sexual; demonstrar o papel das políticas públicas na efetivação de direitos; e analisar as atribuições das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Utiliza-se do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento monográfica. A técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio da análise de artigos científicos e livros sobre o tema que foram selecionados mediante pesquisas nas bases do google acadêmico e da academia.edu.

DESENVOLVIMENTO

Atualmente, a violência sexual contra crianças e adolescentes é uma prática que ocorre, especialmente, no ambiente intrafamiliar. Muitas crianças e adolescentes acabam tendo os seus direitos violados, justamente, por pessoas que possuem o dever de cuidado e que estão em esferas de poder superiores. A violência sexual decorre de uma lógica adultocêntrica que coisifica o sujeito, ou seja, tem-se a busca da satisfação de desejos sexuais de adultos por meio da utilização da desigualdade de poder em relação à crianças e adolescentes (Sousa, 2020, p. 13-25).

No direito da criança e do adolescente brasileiro, a violência sexual é subdividida em abuso e exploração sexual. Anualmente, o tema é abordado na campanha em torno do dia 18 de maio, que é a data nacional de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, com várias ações de sensibilização social sobre o problema.

Pode-se conceituar o abuso sexual como todo o ato que é realizada com o objetivo de satisfação dos desejos sexual de adultos em relações de cunho sexual ou pornográfica com crianças ou adolescentes. Os atos caracteristicamente desrespeitam, em razão da não compreensão e/ou não consentimento da ação, o processo de amadurecimento sexual decorrente do processo de desenvolvimento humano. É importante ressaltar que o contato físico, a presencialidade no mesmo ambiente e o emprego de força física não são elementos indispensáveis para a configuração do abuso sexual. O foco protetivo para a constatação do abuso sexual é o ato da violação da dignidade e/ou da liberdade sexual no período geracional da infância (Pedersen; Grossi, 2011, p. 27).

Já a exploração sexual pode ser definida da seguinte forma:

Pode-se defini-la como toda atividade sexual ou pornográfica realizada ou oferecida por crianças e adolescentes, ou seja, qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos, mediante uma contraprestação que pode ser de natureza financeira, de oferta de bens e até mesmo de promessas ou ameaças. A exploração sexual comercial será remunerada ou estratégia de sobrevivência e resulta da condição de privações econômicas e sociais familiares. Também, caracteriza-se como alternativa desumana de subsistência no período da infância, em que quem detém o dinheiro viola sexualmente crianças e adolescentes que estão em situação de ameaça ou violação de direitos. O contexto da exploração sexual comercial possui como peculiaridades as discriminações, submissões, violações, dominações e opressões oriundas da condição etária, de gênero, étnico-racial, socioeconômicas, violência intrafamiliar e de não prevenção a doenças sexualmente transmissíveis (Moreira, 2020, p. 77).

A violência sexual gera distintas consequências às crianças e adolescentes, sendo uma violação de direitos que prejudica o desenvolvimento integral e humano em suas inúmeras dimensões. Dessa forma, viola a saúde, dignidade, educação, liberdade, esporte, cultura, lazer, convivência familiar e comunitária, dentre outros direitos humanos e fundamentais (Azambuja; Ferreira, 2011, p. 48).

A violência sexual tem as meninas como suas principais vítimas. Estima-se que 83% das vítimas registradas no Sistema de Informação de Agravo de Notificação (SINAN) do Sistema Único de Saúde em 2011 sejam do sexo feminino, o que demonstra uma acentuada desigualdade e violência de gênero (Waiselfisz, 2012, p. 71; Moreira, 2020, p. 79).

O Brasil consolidou proteção jurídica aos direitos da criança e do adolescente com base em previsões internacionais, constitucionais e estatutárias. Há mecanismos protetivos contra a violência sexual na Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, na Constituição da República Federativa do Brasil, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Código Penal e em outras legislações nacionais.

Entretanto, os principais desafios para a efetivação dessa legislação estão no âmbito das políticas públicas. É nas dimensões do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente que devem ocorrer as ações estratégicas, tendo-se a criança e o adolescente como peça central para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, estando estruturado da seguinte maneira:

O 1º nível de políticas públicas é o de atendimento, que é planejado pelos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, órgão que atua nos três níveis federados e tem participação conjunta entre entes governamentais e representações da sociedade civil, sendo responsável pela formulação, deliberações e controle da política. Destaca-se que os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes não são órgãos meramente consultivos. A execução das políticas públicas de atendimento é organizada por meio dos sistemas de políticas públicas destinados a assegurar os serviços que atendam aos direitos à saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer. O 2º de políticas públicas é o de proteção, que atua no enfrentamento das práticas de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, é o caso dos Conselhos Tutelares, Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho e Ministério do Trabalho, por meio da atuação de seus agentes públicos que irão atuar administrativamente em inquéritos civis públicos e termos de ajustamento de conduta. As políticas de proteção não possuem o condão de exercer atividades relacionadas a políticas de justiça, e, sim, de atuar na

proteção do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes e na modificação imediata de todas as práticas violadoras de direitos inerentes a infância e de fiscalização dos serviços prestados pelas entidades de atendimento. O 3º nível político é o de justiça, desenvolvendo-se pelo Sistema de Justiça, que busca a responsabilização das violações e proteção dos direitos de crianças e adolescentes judicialmente, a partir da atuação do Ministério Público, dando início a ações civis públicas, e do Poder Judiciário. (Custódio; Moreira, 2018, p. 308-309).

Portanto, na dimensão de atendimento estão os serviços disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde – SUS. Nele, as equipes técnicas devem disponibilizar o atendimento em saúde nas suas distintas complexidades, bem como agir na prevenção, identificação, educação, promoção de direitos, notificação e encaminhamentos de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. Ou seja, existem atribuições importantes em prol do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes que devem ser desenvolvidos pelas equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS.

Para que haja efetividade nas ações estratégicas de enfrentamento da violência sexual no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, é fundamental que haja o planejamento para sua execução, levando-se em consideração a necessidade de construção de: “[...] planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (Souza, 2006, p. 26).

As equipes técnicas com atribuições no combate e prevenção à violência sexual necessitam de capacitação e

treinamento continuado, que são etapas importantes para a identificação e notificação de casos de violação de direitos contra crianças e adolescentes.

[...] Para tanto, é necessário investimento em capacitação de equipes técnicas que tratem com crianças e adolescentes para identificar e notificar casos de violência sexual, assim como ações de sensibilização da população em geral, desde o período da infância, sobre tais temas. É importante salientar que todas as políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes necessitam estar com tais habilidades, pois são os principais canais de identificação e notificação de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. A educação sexual é uma necessidade que passa por demonstrar todos os malefícios que ocorrem diante de práticas de violência sexual no período da infância, devendo ser realizada de forma constante em todos os meios, locais e canais onde possa haver a comunicação de políticas públicas com a sociedade (Custódio; Moreira, 2019, p. 140-141).

A realização de treinamentos continuados e capacitações por profissionais com conhecimento técnico sobre o direito da criança e do adolescente são indispensáveis para que se possa estruturar adequadamente a execução sistemática de ações pelas equipes técnicas municipais do Sistema Único de Saúde – SUS, construindo-se uma abordagem que enfrente a violência sexual em rede. Nesta linha, é importante que se aborde como conteúdo obrigatório a promoção da educação sexual e de autodefesa com foco no público infanto-juvenil (Custódio; Moreira, 2019, p. 140-141).

Por fim, os processos de capacitação e treinamento, bem como o investimento estrutural e em ações estratégicas devem ser realizados com periodicidade, pois é constante a mudança de profissionais nas equipes técnicas. Assim, poder-se-á construir um

processo de continuidade e sensibilização que proporcionem o reforço da importância da atuação da equipe técnica da rede intersetorial (Moreira, 2020, p. 236-237).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento do estudo, pode-se confirmar a hipótese inicial, identificando-se que há a proteção jurídica para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes consolidada no Brasil. Mas, é no âmbito das políticas públicas que estão os principais desafios da efetivação da legislação. Em consequência, no âmbito dos serviços de atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS, as equipes carecem de preparação, estrutura e planejamento para o desenvolvimento de ações estratégicas com o foco no enfrentamento da violência sexual.

Portanto, assevera-se que é fundamental a promoção do conhecimento de forma continuado para a estruturação do enfrentamento da violência sexual no âmbito das equipes técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS nas distintas complexidades. Tais equipes técnicas possuem atribuições essenciais na prevenção, identificação, educação, promoção de direitos, notificação e encaminhamentos de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante. Aspectos Jurídicos e Psíquicos da Inquirição da Criança Vítima. In: AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria

Helena e Colaboradores. *Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. O papel das políticas públicas na promoção de ações de sensibilização sobre violência sexual contra crianças e adolescentes. *Revista Jurídica Direito e Paz*, Lorena, n. 41, ano XII, p. 123-144, jun./dez. 2019.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. Estratégias Municipais para o Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. In: XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, 27, 2018, Salvador. *Anais eletrônicos*. Salvador: UFBA, 2018.

PEDERSEN, Jaina Raqueli; GROSSI, Patrícia Krieger. O abuso sexual Intrafamiliar e a Violência Estrutural. In: AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena e Colaboradores. *Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. Porto Alegre: Artmed, 2011.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. *As estratégias e ações de políticas públicas para a erradicação da exploração sexual comercial nos municípios brasileiros no contexto jurídico e político da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente*. 2020. 291 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2020.

SOUSA, Maria do Socorro Carvalho de Sales. *A Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Abuso Sexual, no Município de Teresina, sob o Olhar dos Profissionais que Integram o SGD*. 2020. 136 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Piauí, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*. Porto Alegre. July/dec-2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2012: Crianças e Adolescentes do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebela, 2012.