



DIÁLOGOS JURÍDICOS

DESAFIOS DO DIREITO EM TRANSFORMAÇÃO

VOLUME 2

CASSIO ALBERTO AREND
EDISON BOTELHO SILVA JÚNIOR
FERNANDA BRANDT
LÍVIA PACHECO DA CRUZ
(ORGANIZADORES)



EDITORA
ILUSTRAÇÃO

CASSIO ALBERTO AREND
EDISON BOTELHO SILVA JÚNIOR
FERNANDA BRANDT
LÍVIA PACHECO DA CRUZ
(ORGANIZADORES)

DIÁLOGOS JURÍDICOS

DESAFIOS DO DIREITO EM TRANSFORMAÇÃO

VOLUME 2

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: Editora Ilustração

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D536 Diálogos jurídicos [recurso eletrônico] : desafios do direito em transformação / organizadores: Cássio Alberto Arend ... [et al.] - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 2.

ISBN 978-65-6135-328-1

DOI 10.46550/978-65-6135-328-1

1. Direito. I. Arend, Cássio Alberto (org.).

CDU: 34

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dr. Adair Adams	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánches	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UCB, Brasília, DF, Brasil
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Rafael Vieira de Mello Lopes	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	11
Cássio Alberto Arend	
Capítulo 1 - ENTRE A PRESCRIÇÃO MÉDICA E O CÁLCULO SISTÊMICO: OS LIMITES DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA JUDICIALIZAÇÃO DE TERAPIAS PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA.....	17
Ben Hur Figueiredo Botelho	
Capítulo 2 - A PROVA DIGITAL NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO E OS DESAFIOS IMPOSTOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	33
Carlos A. F. de Abreu Eduardo Peres Pereira	
Capítulo 3 - A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA CRIMINAL NO BRASIL.....	49
Carolina de Menezes Cardoso Pellegrini Eric de Souza Ehlers	
Capítulo 4 - PRINCIPAIS DESAFIOS DA LEI 14.133/21 NOS MUNICÍPIOS MENORES DO RIO GRANDE DO SUL.....	63
Caroline Müller Bitencourt Deise Lirio Ferreira	
Capítulo 5 - VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E OS CRIMES DE FEMINICÍDIO E VICARICÍDIO: ANÁLISE DOS INDICADORES CRIMINAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	73
Caroline Fockink Ritt Graciela Lourdes Foresti Chagas	

Capítulo 6 - A HISTÓRIA DA REGULAÇÃO JURÍDICA DA IMIGRAÇÃO NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1822-1889): UMA SÍNTESE DA TESE DE DOUTORAMENTO.....	95
--	----

Edison Botelho Silva Júnior

Capítulo 7 - <i>COMPLIANCE</i> COMO BARREIRA CONTRA FALHAS ORGANIZACIONAIS: A ABSOLVIÇÃO PENAL NO CASO NINHO DO URUBU.....	115
--	-----

Elia Denise Hammes

Hemeli Bell Vargas Vieira

Capítulo 8 - CONTRATO DE COPARENTALIDADE: (IN)SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO DE FAMÍLIA BRASILEIRO	135
---	-----

Fernanda Brandt

Capítulo 9 - ENVELHECIMENTO, VULNERABILIDADE E DESAFIOS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA PESSOA IDOSA EM JACUIZINHO/RS	149
---	-----

Lívia Pacheco da Cruz

Cleres Maria Cavalheiro Revelante

Capítulo 10 - DA (IN)CAPACIDADE ALGORÍTMICA DE PENSAR AO DEVER DE DECIDIR HUMANAMENTE: LIMITES DA AUTOMAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO	159
---	-----

Lucas Moreschi Paulo

Sarah Henkes

Capítulo 11 - A ATUAÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DA MULHER: INTERSEÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA.....	175
--	-----

Maitê Damé Teixeira Lemos

Mariane dos Santos Soares Veiga

Capítulo 12 - A PROTEÇÃO DOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE NAS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NOS ANOS 2024 E 2025	187
--	-----

Maria Valentina de Moraes

Maria Luisa Rosa Sampaio

Capítulo 13 - TRABALHO DE CUIDADO NÃO REMUNERADO E DESIGUALDADES DE GÊNERO: DESAFIOS À META 5.4 DA AGENDA 2030 NO BRASIL	199
--	-----

Marli Marlene Moraes da Costa

Ellen Isadora Tondo

Capítulo 14 - CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: O PARECER CONSULTIVO PC-32/25 DA CORTE IDH COMO PARÂMETRO PARA AS POLÍTICAS CLIMÁTICAS BRASILEIRAS.....	209
--	-----

Mônia Clarissa Hennig Leal

Bárbara Santiago de Lima

Letícia da Silva

Capítulo 15 - O DIREITO AO CUIDADO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A LICENÇA-MATERNIDADE E A PROTEÇÃO INTEGRAL.....	221
--	-----

Rosana Helena Maas

André Inacio Silva Lopes

Capítulo 16 - O DIREITO HUMANO AO CUIDADO: UMA ANÁLISE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	235
--	-----

Rosana Helena Maas

Jaíne Y Castro

Capítulo 17 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, AUTOMAÇÃO E RELAÇÕES DE TRABALHO: DESAFIOS JURÍDICOS NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO.....	253
---	-----

Suzéte da Silva Reis
Gabriel Lima Rangel

Capítulo 18 - A HOLDING FAMILIAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO	267
--	-----

Maitê Damé Teixeira Lemos
João Pedro Braga Rodrigues

PREFÁCIO

A obra que o leitor tem em mãos nasce de uma convicção que orienta o Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC): a formação jurídica não se completa em sala de aula. O Direito se aprende também na pesquisa, na dúvida metódica, no confronto entre a norma e a realidade social que ela pretende regular. O segundo volume de *Diálogos Jurídicos: Desafios do Direito em Transformação* reafirma esse compromisso ao reunir textos que tratam de algumas das questões mais relevantes e atuais do cenário jurídico brasileiro.

A iniciação científica ocupa lugar central na formação de quem estuda Direito. Pesquisar exige formular problemas com precisão, buscar fontes com rigor, ler criticamente a doutrina e a jurisprudência, sustentar hipóteses com argumentos e aceitar que elas sejam refutadas. Essas habilidades definem o bom profissional em qualquer carreira jurídica. A advocacia, a magistratura, o Ministério Público, a Defensoria, a docência e a gestão pública dependem da capacidade de interpretar o ordenamento diante de situações novas. A pesquisa também forma cidadãos mais atentos às desigualdades, às vulnerabilidades e às transformações tecnológicas, sociais e institucionais que desafiam o Direito contemporâneo.

Por isso, o Curso de Direito da UNISC estimula desde o primeiro semestre que seus acadêmicos participem de grupos de estudo, projetos de pesquisa e de extensão, programas de iniciação científica e eventos acadêmicos. Os resultados aparecem nas páginas deste livro. Muitos capítulos foram escritos por professores em coautoria com seus orientandos, sejam eles graduandos dos *campi* de Santa Cruz do Sul, Montenegro e Sobradinho, bolsistas de iniciação científica ou mestrandos e doutorandos do Programa de Pós-Graduação em Direito. Alguns textos derivam de Trabalhos de Conclusão de Curso, e outros resultam de projetos financiados por agências de fomento como CNPq, CAPES e FAPERGS. Essa parceria entre docente e discente é talvez a marca mais significativa da obra, porque mostra que a produção do conhecimento jurídico pode ser uma construção coletiva, intergeracional e generosa.

Essa parceria só é possível porque o Curso conta com um corpo docente altamente qualificado. São doutores, pós-doutores, pesquisadores com inserção nacional e internacional, coordenadores de grupos de pesquisa vinculados ao CNPq e profissionais com larga experiência na

advocacia, na polícia judiciária e na administração pública. Esses professores acompanham os estudantes em cada etapa do trabalho científico, desde a escolha do tema até a revisão final do texto.

Abre o volume o texto de **Ben Hur Figueiredo Botelho**, que examina os limites do consequencialismo jurídico na judicialização de terapias para crianças com Transtorno do Espectro Autista. O autor confronta o filtro de cinco critérios cumulativos fixado pelo STF na ADI 7.265 com a proteção reafirmada pelo STJ no Tema 1.295. Com apoio em Dworkin, na teoria estruturante de Müller e nas evidências sobre a janela de neuroplasticidade na primeira infância, propõe um critério distintivo: a legitimidade do cálculo sistêmico se mede pela distância entre o objeto do cálculo e o corpo do paciente.

Carlos A. F. de Abreu e Eduardo Peres Pereira tratam da prova digital no processo penal diante da inteligência artificial. Diferenciam a prova digital tradicional da prova gerada ou tratada por algoritmos e revisitam a cadeia de custódia dos arts. 158-A a 158-F do CPP. Em seguida, sistematizam a jurisprudência do STJ entre 2019 e 2026 e identificam uma elevação progressiva do padrão técnico de admissibilidade, que culmina na adoção dos atributos da norma ISO/IEC 27037 e no reconhecimento de que o ônus da confiabilidade recai sobre o Estado acusador.

Carolina de Menezes Cardoso Pellegrini e Eric de Souza Ehlers retomam o debate sobre a redução da maioria penal, reaberto pela aprovação da admissibilidade da PEC 32/2015 na CCJ da Câmara em 2026. Os autores percorrem a trajetória histórica da inimizabilidade e as propostas legislativas sobre o tema. À luz de estudos empíricos, concluem que não há evidência de que a medida reduza a criminalidade, e defendem políticas criminais fundadas em dados e na proteção integral.

Caroline Müller Bitencourt e Deise Lirio Ferreira analisam os desafios da Lei 14.133/2021 nos municípios de pequeno porte do Vale do Rio Pardo. A partir de dados do PNCP, mostram que as contratações diretas concentram 74,6% dos procedimentos e evidenciam as dificuldades impostas pela segregação de funções a quadros reduzidos de pessoal. Registram também os ganhos de competitividade trazidos pelo ambiente eletrônico e propõem soluções como consórcios intermunicipais e assistência técnica.

Caroline Fockink Ritt e Graciela Lourdes Foresti Chagas reconstroem historicamente a subordinação jurídica da mulher no Brasil

e examinam o feminicídio como crime autônomo, instituído pelo Pacote Antifeminicídio, e a recente tipificação do vicaricídio pela Lei 15.384/2026. Com base no Mapa do Feminicídio do Rio Grande do Sul de 2025, revelam um paradoxo: a grande maioria das vítimas não possuía medida protetiva vigente. O desafio, portanto, está menos na expansão legislativa e mais na eficácia da rede de proteção.

Edison Botelho Silva Júnior apresenta a síntese de sua tese de doutoramento sobre a regulação jurídica da imigração no Império brasileiro entre 1822 e 1889. Tomando as normas como fonte histórica primária, o autor mostra como a Monarquia organizou quatro eixos de regulação: a condição jurídica do estrangeiro, as políticas de imigração e colonização, os contratos de prestação de serviços e parceria, e a naturalização. O texto evidencia o caráter instrumental dessa trama normativa em relação aos interesses do poder constituído.

Elia Denise Hammes e **Hemeli Bell Vargas Vieira** analisam o compliance como barreira contra falhas organizacionais a partir do incêndio no Ninho do Urubu. Examinam a assimetria entre a absolvição penal de 2025 e a responsabilização civil integral do clube. Com apoio na noção de irresponsabilidade organizada de Ulrich Beck, sustentam que, diante de falhas difusas, somente a prevenção atua antes do dano e sobre o próprio sujeito coletivo do risco.

Fernanda Brandt investiga o contrato de coparentalidade como negócio jurídico atípico, distinguindo-o da produção independente, da doação de gametas e da gestação por substituição. A autora examina os limites da autonomia privada diante da indisponibilidade da filiação e do melhor interesse da criança. Aponta ainda a insegurança jurídica decorrente da ausência de lei específica, parcialmente mitigada por uma jurisprudência que começa a reconhecer a validade desses ajustes.

Lívia Pacheco da Cruz e **Cleres Maria Cavalheiro Revelante** estudam o acesso da pessoa idosa ao Benefício de Prestação Continuada no município de Jacuizinho/RS. Com base em pesquisa de campo junto à rede local, identificam como obstáculos o critério econômico estritamente monetário, a exclusão digital, a falta de informação, as dificuldades de deslocamento e as inconsistências cadastrais. Demonstram que a distância entre a declaração de um direito e sua efetiva fruição cresce na mesma medida da vulnerabilidade de seu titular.

Lucas Moreschi Paulo e **Sarah Henkes** partem da inconclusão do Teste de Turing para sustentar que a questão da decisão judicial automatizada não é cognitiva, mas institucional. Capacidade funcional não se confunde com autoridade para decidir. À luz da Resolução CNJ 615/2025, os autores defendem uma supervisão humana significativa, em que o magistrado conserve o domínio crítico sobre as razões da decisão e responda publicamente por elas.

Maitê Damé Teixeira Lemos e **Mariane dos Santos Soares Veiga** examinam a superação da dicotomia entre público e privado no enfrentamento da violência doméstica e a efetividade das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha. Mostram que o aumento do número de medidas concedidas não se traduziu em redução proporcional da violência, em razão de falhas de fiscalização, desigualdades regionais no monitoramento eletrônico e insuficiência da rede de apoio.

Maria Valentina de Moraes e **Maria Luisa Rosa Sampaio** analisam as condenações do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2024 e 2025, entre elas os casos das Comunidades Quilombolas de Alcântara, Mães de Acari, Chacina do Tapanã e Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes. Destacam a consolidação da discriminação interseccional e do dano ao projeto de vida, e diagnosticam um padrão de cumprimento seletivo que privilegia medidas pecuniárias em detrimento de reformas estruturais e da responsabilização dos agentes.

Marli Marlene Moraes da Costa e **Ellen Isadora Tondo** discutem o trabalho de cuidado não remunerado e a divisão sexual do trabalho à luz da Meta 5.4 da Agenda 2030. Com base em dados do IPEA e do Relatório Luz, que classificou a meta como em retrocesso no Brasil, apontam a falta de investimento público e a persistência de estereótipos de gênero como os principais entraves ao reconhecimento do cuidado como bem público.

Mônia Clarissa Hennig Leal, **Bárbara Santiago de Lima** e **Letícia da Silva** examinam o Parecer Consultivo PC-32/25 da Corte Interamericana sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano. Sistematizam os parâmetros fixados sobre a emergência climática, entre eles a devida diligência reforçada, o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos, o caráter de *jus cogens* da proibição de danos massivos ao sistema climático e o fortalecimento da democracia ambiental, como critérios para aprimorar as políticas climáticas brasileiras.

Rosana Helena Maas e **André Inacio Silva Lopes** mostram, a partir de decisões do STF sobre licença-maternidade, licença-adoicante e redução de jornada para cuidado de filho com deficiência, que a Corte já construía jurisprudencialmente um direito ao cuidado antes mesmo da Política Nacional de Cuidados (Lei 15.069/2024) e da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH. Nessas decisões, o cuidado aparece associado ao dever estatal de proteção e à proibição de proteção insuficiente.

Em outro capítulo, **Rosana Helena Maas** e **Jaíne Y Castro** investigam a incorporação do direito ao cuidado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e pelo STF. O TJRS reconheceu o direito à redução de jornada de servidora mãe de criança autista mesmo diante de omissão legislativa municipal. O STF, por sua vez, declarou constitucional a lei do Município de Jundiaí sobre cuidadores familiares, vinculando-a expressamente à Política Nacional de Cuidados.

Suzéte da Silva Reis e **Gabriel Lima Rangel** analisam os impactos da inteligência artificial e da automação nas relações de trabalho. Discutem a subordinação algorítmica, a discriminação automatizada e a proteção de dados dos trabalhadores, e defendem mecanismos de transparência algorítmica, revisão humana das decisões automatizadas e responsabilização, para que a inovação tecnológica não se converta em precarização.

Encerra o volume o estudo de **Maitê Damé Teixeira Lemos** e **João Pedro Braga Rodrigues** sobre a holding familiar como instrumento de planejamento sucessório no agronegócio. Os autores destacam o potencial dessa estrutura para preservar a unidade produtiva das propriedades rurais familiares, desde que respeitados os limites do Direito das Sucessões, em especial a legítima, e acompanhada de práticas de governança.

O conjunto dos textos impressiona pela diversidade temática e pela qualidade da reflexão. Direito constitucional, penal, processual, administrativo, civil, de família, do trabalho, ambiental, internacional dos direitos humanos e história do direito dialogam aqui com a mesma preocupação: compreender um Direito em transformação e colocá-lo a serviço da dignidade humana, da igualdade material e da justiça social. Os artigos combinam rigor metodológico, atualidade jurisprudencial e sensibilidade para as realidades concretas, muitas delas da própria região em que a Universidade está inserida. É um motivo de orgulho ver estudantes de graduação assinando, ao lado de seus professores, textos que dialogam em igualdade de condições com o debate jurídico nacional e internacional.

Aos autores, cumprimentos pela dedicação e pela seriedade do trabalho. Aos leitores, o convite para que encontrem nestas páginas não apenas respostas, mas boas perguntas. O Curso de Direito da UNISC renova, com esta publicação, seu compromisso com a excelência no ensino e na pesquisa jurídica e com a formação de profissionais críticos, éticos e preparados para os desafios do seu tempo.

Santa Cruz do Sul, 29 de setembro de 2026.

Prof. Dr. Cássio Alberto Arend

Coordenador do Curso de Direito da UNISC - Sede

ENTRE A PRESCRIÇÃO MÉDICA E O CÁLCULO SISTÊMICO: OS LIMITES DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA JUDICIALIZAÇÃO DE TERAPIAS PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

Ben Hur Figueiredo Botelho¹

1 Introdução

Há um tempo que a medicina mede em janelas de plasticidade e um tempo que o Direito mede em autos processuais, e é nesse descompasso que se instala o problema deste artigo. Enquanto o corpo infantil em desenvolvimento não espera, o processo judicial espera; e é essa criança, *in casu*, a criança com Transtorno do Espectro Autista (TEA) cuja terapia multidisciplinar lhe foi negada pela operadora de plano de saúde, quem paga, em tempo biológico irrecuperável, pelo tempo processual entre o laudo do médico assistente e a decisão judicial que, eventualmente, o confirma.

O rol de procedimentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi definido pelo Superior Tribunal de Justiça, em embargos de divergência, como taxativo, porém mitigado, admitindo-se cobertura extrarrol mediante critérios cumulativos (STJ, EREsp 1.886.929/SP e 1.889.704/SP, 2ª Seção, 2022); entendimento que a Lei n.º 14.454/2022 absorveu e ampliou, ao alterar a Lei n.º 9.656/98. Nesse ambiente já instável, o STF, ao julgar a ADI n.º 7.265, sob relatoria do Min. Barroso, em 18/9/2025, fixou um filtro adicional de cinco critérios cumulativos, expressamente justificado pela preocupação com o impacto financeiro agregado sobre o sistema de saúde suplementar (STF, ADI 7.265, 2025). Eis a primeira camada do problema: um raciocínio consequentialista,

1 Professor da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogado. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: ben@unisc.br

art. 20 da LINDB (BRASIL, Lei n.º 13.655/2018), que pondera o custo agregado de milhares de decisões similares, e não o caso individual diante do julgador.

Todavia, quando o objeto da lide é especificamente o TEA, o próprio STJ caminhou em sentido oposto, quando a Jurisprudência em Teses, Edição 259 (STJ, 2025), e o Tema n.º 1.295, julgado em 10/3/2026 sob relatoria do Min. Antonio Carlos Ferreira, em repetitivo, afastaram a limitação quantitativa de sessões de terapia multidisciplinar prescritas por médico assistente a paciente com TEA. Na sessão de julgamento, a Ministra Daniela Teixeira sintetizou a prevalência da prescrição médica sobre o juízo administrativo da operadora: “Se o médico diz 40 horas de terapia, ninguém pode dizer que são 20.”²

Ora, se o STJ é enfático, a ponto de repetitivo, ao afirmar que a prescrição médica específica não pode ser subvertida por critério técnico-financeiro da operadora, por que o STF, ao tratar do gênero “extrarrol” na ADI n.º 7.265, ergueu filtro cuja justificativa é exatamente aquela que o STJ, na espécie TEA, rejeita? Desse confronto, entre proteção específica e filtro geral construído sobre o mesmo fundamento que ela rejeita, nasce a hipótese central: a intervenção judicial que nega cobertura de terapia multidisciplinar a criança com TEA, amparada em laudo médico específico, com fundamento em consequencialismo sistêmico, viola a lógica dos direitos fundamentais como trunfos (SAMPAIO, 2015) e configura discriminação, à luz da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 25) e da Lei Brasileira de Inclusão (Lei n.º 13.146/2015, arts. 20, 23 e 24), sobretudo quando incide sobre o período de maior responsividade neurológica ao tratamento.

Para sustentar essa hipótese, percorre-se, por pesquisa dedutiva, bibliográfico-documental e dogmático-jurisprudencial, o marco normativo da saúde suplementar; o regime jurídico específico do TEA, equiparado à pessoa com deficiência pela Lei n.º 12.764/2012; o confronto entre a ADI n.º 7.265 e a jurisprudência protetiva do STJ; a teoria da decisão consequencialista e os limites que a crítica dworkiniana e a hermenêutica estruturante lhe impõem; a leitura discriminatória da negativa; e o dado neurocientífico da janela de plasticidade da primeira infância, para propor um critério distintivo entre o consequencialismo sistêmico legítimo e

2 A frase foi registrada por cobertura jornalística independente do julgamento do Tema 1.295 (2ª Seção, STJ, 11/03/2026) — confirmada por duas fontes distintas, uma delas crítica ao precedente firmado —, o que reforça, ao nosso ver, seu caráter de síntese da *ratio decidendi* adotada pelo colegiado, mais do que mero *obiter dictum* de ocasião.

aquele que subverte o direito individual amparado em prescrição médica específica.

2 O rol da ANS entre a taxatividade mitigada e o filtro consequencialista

2.1 Da taxatividade mitigada ao filtro da ADI 7.265

Toda lista é um exercício de exclusão, uma vez que, ao nomear o que cabe dentro dela, já decidiu, silenciosamente, tudo o que fica de fora, operação aparentemente técnica que atravessa décadas de disputa sobre a natureza jurídica do rol da ANS, capítulo da relação, sempre tensa, entre a norma geral e o caso concreto que ela não previu.

O STJ, em junho de 2022, ao julgar os EREsp 1.886.929/SP e 1.889.704/SP, pacificou, em embargos de divergência perante a 2ª Seção, que o rol da ANS é taxativo, admitindo-se, todavia, cobertura extrarrol mediante critérios específicos (STJ, EREsp 1.886.929/SP e 1.889.704/SP, 2022), onde nasce a “taxatividade mitigada”. O legislador, poucos meses depois, editou a Lei n.º 14.454/2022, alterando a Lei n.º 9.656/98 para reafirmar a cobertura extrarrol mediante critérios alternativos, quais sejam, eficácia comprovada, recomendação da CONITEC ou recomendação de órgão estrangeiro de renome.

Ocorre que, em setembro de 2025, o STF, ao julgar a ADI n.º 7.265, sob relatoria do Min. Barroso, por 7 a 4, declarou a constitucionalidade da Lei n.º 14.454/2022, mas substituiu os critérios alternativos por cinco exigências cumulativas (STF, ADI 7.265, 2025): (i) prescrição qualificada por médico com vínculo efetivo ao caso; (ii) ausência de veto expresso da ANS; (iii) inexistência de alternativa terapêutica eficaz já no rol; (iv) comprovação científica de alto nível [ensaio clínico randomizado, revisão sistemática ou meta-análise]; e (v) registro vigente na ANVISA, quando aplicável.

A justificativa expressamente invocada foi o impacto financeiro agregado da judicialização sobre o sistema como um todo, não o custo de um procedimento, mas a soma projetada de milhares de decisões semelhantes sobre a sustentabilidade atuarial das operadoras (STF, ADI 7.265, 2025). Esse desenho, o julgador chamado a ponderar as consequências sistêmicas de decidir todos os casos análogos da mesma forma, caracteriza o raciocínio consequencialista agregado, ao qual se retornará mais adiante. Por ora,

cabe fixar que esse filtro, pensado para o gênero “extrarrol”, foi erguido sem distinção quanto à espécie de patologia ou beneficiário, indistinção que colide, como se verá, com o tratamento que o ordenamento reserva, especificamente, à criança com TEA.

2.2 O regime jurídico específico do TEA e a jurisprudência protetiva do STJ

Se o filtro geral do extrarrol foi pensado para o gênero, cumpre estreitar o olhar para a espécie, cujo regime jurídico reservado, especificamente, à pessoa com TEA. A Lei n.º 12.764/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, não deixa dúvida: a criança com TEA é, para todos os efeitos legais, pessoa com deficiência (art. 1º, §2º), equiparação, essa, que sustentará, mais adiante, a incidência da Convenção e da LBI como parâmetro de controle sobre a negativa de cobertura.

A regulação infralegal caminhou no mesmo sentido, eis que a RN n.º 539/2022-ANS assegurou cobertura obrigatória da técnica indicada pelo médico assistente para paciente com CID F84, sem limite de sessões; e a RN n.º 623/2024-ANS, em vigor desde 1º/7/2025, impôs à operadora o dever de fundamentar por escrito qualquer negativa, viabilizando o controle judicial subsequente.

É na jurisprudência do STJ, todavia, que essa proteção ganha densidade. A Jurisprudência em Teses, Edição n.º 259 (STJ, 2025), consolidou onze teses, onde se consolidou que a limitação de sessões contrária à prescrição do médico assistente é prática abusiva. Na mesma linha, o STJ já reconheceu, sob relatoria da Min. Nancy Andrighi, cobertura obrigatória de musicoterapia por integrar a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares do SUS (STJ, REsp 2.043.003/SP, 2023), reafirmado pela mesma relatora em 2025. O TJ/PE, por sua vez, fixou nove teses vinculantes sobre custeio de terapias especiais, incluindo ABA (TJ/PE, IAC 0018952-81.2019.8.17.9000), estendendo a orientação protetiva à jurisdição estadual.

Ora, se a legislação equipara a criança com TEA à pessoa com deficiência, se a ANS regulamenta cobertura sem limite de sessões e exige negativa fundamentada, e se o STJ sedimenta a abusividade da limitação contrária à prescrição médica, que espaço resta para que um filtro geral, justificado por dado consequencialista agregado, colida com essa proteção

específica? É exatamente esse confronto, e seu ponto de inflexão mais recente, o Tema n.º 1.295, já sob a vigência da ADI n.º 7.265, que se passa a examinar.

3 O confronto jurisprudencial e os limites da decisão consequencialista

3.1 STF x STJ: filtro geral e proteção específica em rota de colisão

Toda regra geral, por mais bem-intencionada, corre o risco de tratar como igual aquilo que a experiência já revelou desigual, e é esse risco que se concretiza quando um filtro pensado para “cobertura extrarrol” é aplicado, sem distinção, à “terapia multidisciplinar para criança com TEA”, que o ordenamento já protege de forma específica e reiterada.

A colisão não tardou. Em 10 e 11/3/2026, poucos meses após a ADI n.º 7.265, a 2ª Seção do STJ julgou, em repetitivo, o Tema n.º 1.295 (REsp 2.153.672 e REsp 2.167.050, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira), fixando a seguinte tese vinculante: é abusiva a limitação, pela operadora, do número de sessões prescritas por médico assistente a paciente com TEA. O repetitivo invocou precedente anterior da Min. Daniela Teixeira, que já afirmava essa abusividade (STJ, AgInt no AREsp 2.630.469/SP, 2025). Foi na sessão do Tema n.º 1.295 que a Ministra sintetizou a razão de fundo: *“Se o médico diz 40 horas de terapia, ninguém pode dizer que são 20”*, frase que, ao ecoar a crítica dworkiniana aos cálculos agregados de política pública, antecipa a análise que se examina na sequência.

Todavia, um dia depois, ao julgar o Tema n.º 1.365 (REsp 2.165.670/SP e 2.197.574/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva), o mesmo colegiado fixou entendimento aparentemente mais restritivo, onde acordou que recusa indevida de cobertura não gera dano moral presumido, precedente cujo caso-pivô envolvia paciente com TEA (STJ, Tema n.º 1.365, 2026). A própria Min. Daniela Teixeira ficou vencida, divergindo em sentido mais protetivo (STJ, comunicado oficial, 2026), revelando, em 24 horas, tensão interna sobre até onde a proteção específica do TEA blinda o beneficiário.

Esse duplo movimento revela que o STJ reconhece gradações na proteção ao TEA, sem jamais recuar da premissa de que a prescrição médica prevalece sobre o cálculo administrativo da operadora, premissa que entra em rota de colisão direta com o filtro da ADI n.º 7.265, erguido

sobre fundamento explicitamente inverso. É sobre a natureza desse cálculo que se debruça a análise a seguir.

3.2 Consequencialismo, art. 20 da LINDB e os direitos como trunfos

O consequencialismo jurídico brasileiro remonta, em boa medida, a Neil MacCormick, para quem a racionalidade da decisão exige testar a aceitabilidade das consequências práticas de sua tese diante de casos hipotéticos análogos (Christopoulos, 2015). Foi esse arcabouço que o legislador positivou no art. 20 da LINDB: “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, Lei n.º 13.655/2018, art. 20)³.

Entre considerar consequências e fazer delas o próprio fundamento decisório há um abismo metodológico. Schuartz já advertia que o consequencialismo, sem rigor na previsão dos efeitos futuros, degenera em “malandragem” decisória, retórica que justifica posição já adotada por razões alheias à análise empírica (Schuartz, 2011). Nessa mesma linha, Busato, Reis e Kfoury Neto criticaram o uso do argumento consequencialista pela 4ª Turma do STJ para afastar entendimento sedimentado sobre a exemplificatividade do rol, concluindo que os fundamentos eram especulativos e não necessariamente voltados ao bem comum invocado (Busato; Reis; Kfoury Neto, 2024), precedente doutrinário que antecipa o escrutínio que este artigo aplica ao filtro do STF.

Ganha centralidade, aqui, a crítica de Dworkin: os direitos individuais são trunfos sobre justificativas de fundo que pretendam realizar objetivo coletivo (Dworkin *apud* Sampaio, 2015), a carta que vence a rodada mesmo quando a soma das preferências coletivas indicaria resultado diverso. Se bastasse ao Estado demonstrar que a soma agregada de decisões favoráveis ao indivíduo oneraria o sistema para afastar o direito subjetivo, o direito fundamental perderia sua função contramajoritária. Não é outra a estrutura do filtro da ADI n.º 7.265, ao condicionar a cobertura

3 “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [...] Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos” (Brasil, Lei n.º 13.655/2018).

à “sustentabilidade atuarial”, cálculo agregado e prospectivo, não relativo ao paciente diante do julgador, o STF substitui o trunfo individual por justificativa coletiva, na exata medida da advertência dworkiniana.

Essa objeção pode ser reconstruída por via distinta, sem prejuízo de reforçá-la. Müller, na Teoria Estruturante do Direito, já advertia que a norma não se confunde com o texto legal, sendo que o texto é apenas “dado de entrada”, que só se completa quando articulado ao “âmbito material”, os dados fáticos do caso concreto (Müller, 2013, p. 20). Os cinco critérios da ADI n.º 7.265 são, nessa terminologia, “programa normativo” ainda por concretizar, não “norma-decisão” pronta para aplicação mecânica. A norma-decisão só se constitui quando esse programa se combina ao âmbito material da criança com TEA: sua prescrição específica, sua equiparação legal à pessoa com deficiência, sua janela de responsividade neurológica, sob pena de repetir o erro que Müller atribui ao positivismo, tratar o texto como se já contivesse, por dedução, a resposta a casos que nunca previu (Müller, 2013, p. 13). Dworkin e Müller, de tradições distintas, convergem quando o filtro geral não pode ser aplicado por subsunção ao caso do TEA sem antes concretizado à luz dos dados que o tornam espécie distinta do gênero para o qual foi formulado.

Seria ingênuo, todavia, afirmar que toda ponderação sistêmica é ilegítima; a LINDB, no art. 21, exige que o julgador indique as condições para regularização proporcional, sem impor ônus anormal ou excessivo (Brasil, Lei n.º 13.655/2018, arts. 20-21). O cálculo sistêmico é legítimo como instrumento de gestão do sistema, na triagem geral de novos procedimentos, por exemplo, mas ilegítimo quando afasta, no caso já individualizado, direito subjetivo amparado em prescrição específica, hipótese em que decide o caso individual por critério que lhe é estranho. É esse critério distintivo, macroconsequência sistêmica legítima versus microconsequência que subverte o direito individual, que, aplicado à negativa de terapia ao TEA, se desenvolve a seguir sob a chave da discriminação e, na sequência, sob a chave do custo biológico da espera.

4 Discriminação, tempo biológico e o limite do cálculo sistêmico

4.1 A negativa de cobertura como discriminação por deficiência

Há diferença entre negar algo a todos e negar algo apenas a quem, por sua condição, mais precisa dele; diferença que separa a recusa neutra

da discriminatória, ainda que ambas se apresentem sob a mesma redação burocrática. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CF; Decreto Legislativo n.º 186/2008 e Decreto n.º 6.949/2009), determina, no art. 25, “e”, que os Estados proibirão discriminação na provisão de seguro de saúde, e, na alínea “f”, que prevenirão negativa discriminatória de serviços de saúde por motivo de deficiência (Brasil, Decreto n.º 6.949/2009, art. 25).

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei n.º 13.146/2015), editada em cumprimento a essa Convenção (LBI, art. 1º, parágrafo único), não deixa dúvida quanto à sua incidência sobre planos privados: o art. 20 obriga a operadora a garantir à pessoa com deficiência, “no mínimo, todos os serviços e produtos ofertados aos demais clientes”; o art. 23 veda “todas as formas de discriminação [...] inclusive por meio de cobrança de valores diferenciados”; e o art. 24 assegura o acesso aos serviços de saúde (Brasil, Lei n.º 13.146/2015, arts. 20, 23 e 24). Se a criança com TEA é pessoa com deficiência para todos os efeitos legais [premissa já demonstrada], a negativa de terapia prescrita não é mera recusa contratual, é recusa dos serviços ofertados aos “demais clientes” a beneficiário cuja única singularidade é justamente a deficiência que a lei protege.

A operadora, porém, não nega a terapia por reconhecer abertamente a deficiência, nega-a sob veste neutra de critério técnico-financeiro, invocando o consequencialismo sistêmico já examinado. É nessa neutralidade aparente que reside a discriminação indireta: a regra geral, sem menção à deficiência, produz impacto desproporcional sobre quem mais depende do serviço recusado. Suzart observa que a Convenção e a equiparação legal do TEA à deficiência têm servido, na jurisprudência, para desmascarar negativas formalmente gerais que operam, na prática, como barreira específica contra esse público (Suzart, 2019).

Dimoulis e Martins observam que a dignidade da pessoa humana veda a redução do indivíduo a objeto dos processos estatais, proibição de instrumentalização, na esteira kantiana (Dimoulis; Martins, 2020). É essa instrumentalização que ocorre quando a criança com TEA deixa de ser titular de direito concretamente prescrito para se tornar variável de cálculo agregado. E não se trata de diferenciação sem critério, como já se observava, em outro contexto de pesquisa sobre inclusão de autistas, “a partir do momento em que não se há fundamentação plena para se dar tratamento diferente, tratamentos diferentes não serão dados”, mas, identificada razão suficiente, “o tratamento desigual é obrigatório”

(Botelho, 2021, p. 22). A pergunta não é se a criança com TEA pode receber tratamento diferenciado, isso já está resolvido pela equiparação legal, mas se submetê-la ao mesmo filtro do extrarrol genérico suporta o exame de proporcionalidade que a dogmática dos direitos fundamentais exige de toda intervenção estatal: a medida é adequada ao fim de conter custos? É necessária, à falta de meio menos gravoso? É proporcional em sentido estrito, o ganho sistêmico compensa a perda de uma janela de desenvolvimento que não se repete (Silva, 2002; Dimoulis; Martins, 2020)? Dificilmente a resposta é afirmativa nos dois últimos estágios, e é esse duplo fracasso que transforma o consequencialismo, legítimo em tese, em discriminação indireta na aplicação ao TEA.

4.2 A janela de responsividade neurológica e a síntese propositiva

A pergunta deixada em aberto, por que a infância do beneficiário com TEA agrava especificamente a negativa, encontra resposta na neurociência do desenvolvimento, mudança de registro que fecha o círculo argumentativo.

A revisão Cochrane de Reichow *et al.* (2018), ao avaliar cinco estudos sobre intervenção comportamental intensiva precoce em crianças menores de seis anos com TEA, encontrou evidência favorável em habilidades adaptativas, funcionamento intelectual e linguagem, evidência de certeza baixa, dada a limitação metodológica dos estudos, notadamente a ausência de randomização (Reichow *et al.*, 2018). Meta-análise mais recente de dados individuais, reunindo 621 crianças entre dois e seis anos com ao menos doze meses de intervenção, encontrou tamanhos de efeito clinicamente relevantes, sendo 0,66 em comportamento adaptativo, 0,87 em funcionamento intelectual e 1,36 em redução de severidade, também sujeita a risco de viés (Eldevik *et al.*, 2026). Revisão sobre rastreamento por *eye-tracking*, de dezembro de 2025, afirma que os dois primeiros anos de vida representam janela crítica de neuroplasticidade durante a qual intervenções oportunas melhoram os desfechos (Tecar *et al.*, 2025), formulação que, sem fixar corte etário rígido, situa a resposta ao tratamento como fenômeno sensível ao tempo.

É essa sensibilidade ao tempo, não um marco etário exato, mas a constatação de que a resposta decresce à medida que a intervenção se posterga, que transforma o tempo processual em variável juridicamente relevante, ou seja, cada mês de litígio entre a prescrição e o cumprimento

da decisão não é, para a criança com TEA, neutro, mas subtraído do período de maior efeito mensurável.

Chega-se, então, à síntese propositiva. O consequencialismo jurídico não é, em si, ilegítimo, a LINDB, arts. 20-21, exige que o julgador considere consequências práticas, contanto que com o rigor que Schuartz (2011) e Busato, Reis e Kfourri Neto (2024) cobram. O que distingue o consequencialismo legítimo daquele que subverte o direito individual não é a presença do cálculo agregado, presente em qualquer política pública de saúde, mas o objeto sobre o qual incide. Aplicado à triagem geral de novas tecnologias, gere o sistema sem tocar direito já concretizado, programa normativo ainda por concretizar, na terminologia de Müller. Invocado para negar, no caso concreto, terapia já prescrita a criança com TEA, cuja equiparação legal (Lei n.º 12.764/2012) a insere sob a Convenção e a LBI, e cuja janela neurológica não espera o trânsito em julgado, decide o caso individual por critério estranho, sendo, aí que o trunfo dworkiniano é sacado da mão do indivíduo e entregue ao cálculo da maioria (Sampaio, 2015), e a taxatividade mitigada da ADI n.º 7.265 colide com a proteção específica que o Tema n.º 1.295 já consolidara.

O critério distintivo proposto é este: a legitimidade do consequencialismo, na saúde suplementar, mede-se pela distância entre o objeto do cálculo e o corpo do paciente, que quanto mais próximo da prescrição individual específica, tanto menos ele se sustenta em projeção agregada, e tanto mais deve ceder ao trunfo do direito já concretizado.

5 Conclusão

Retoma-se a imagem que abriu o artigo: há um tempo que a medicina mede em janelas de plasticidade e um tempo que o Direito mede em autos processuais. Esse descompasso não é retórico, é estrutural, e nasce do ponto em que dois regimes decisórios legítimos colidem sem que o ordenamento tenha, até aqui, oferecido critério explícito para resolvê-los.

De um lado, o STF, na ADI n.º 7.265, ergueu filtro de cinco critérios cumulativos para a cobertura extrarrol, justificado pela sustentabilidade agregada do sistema. De outro, o STJ, na Jurisprudência em Teses Edição n.º 259 e, mais contundentemente, no Tema n.º 1.295, consolidou a abusividade de qualquer limitação das sessões prescritas a criança com TEA, proteção que a Min. Daniela Teixeira sintetizou na fórmula que

atravessou este artigo: quando o médico prescreve a dose, não cabe à operadora, tampouco ao cálculo sistêmico, reescrevê-la.

Sustentou-se que a negativa amparada nesse consequencialismo sistêmico viola a lógica dos direitos fundamentais como trunfos e configura discriminação indireta contra a pessoa com deficiência, à luz da Convenção e da LBI, discriminação agravada pelo fato, empiricamente sustentado ainda que não unânime, de que a criança atravessa, nos primeiros anos, janela de maior responsividade neurológica, período em que a espera processual se converte em custo biológico não recuperável.

Decorre daí o critério distintivo proposto, indicando-se que a legitimidade do consequencialismo, na saúde suplementar, não se mede pela sua mera presença, presente em qualquer política pública responsável, mas pela distância entre o objeto do cálculo e o corpo do paciente concreto. O filtro da ADI n.º 7.265 permanece legítimo como gestão prospectiva do sistema; torna-se espúrio quando substitui, por projeção agregada, o trunfo que a prescrição específica já consolidara em favor da criança com TEA. Não se trata de negar espaço ao art. 20 da LINDB, mas de exigir que observe o limite que o próprio art. 21 lhe impõe: a vedação de ônus anormal ao indivíduo atingido.

Fica, como contribuição ao debate que se anuncia inevitável entre as duas Cortes Superiores, esse critério, a distância entre o cálculo e o corpo, como parâmetro para que os tribunais, ao aplicar a ADI n.º 7.265 a casos de TEA, não repitam o erro que a teoria da decisão já identificara: tratar como igual aquilo que a própria Constituição reconheceu como desigual. Trata-se, em alguma medida, da continuidade de um compromisso de pesquisa já assumido com a inclusão de pessoas com TEA em outros campos do Direito Público (Botelho, 2021), deslocado, agora, do direito ao trabalho para o direito à saúde, mas preservando a mesma convicção: a de que a inclusão se mede pela distância entre o texto da lei e o corpo de quem dela depende.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BOTELHO, Ben Hur Figueiredo. **A extrafiscalidade tributária como mecanismo de fomento às políticas públicas de inclusão de pessoas com autismo no mercado de trabalho**. 2021. Dissertação (Mestrado

em Direito) — PPGD, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/3284/1/Ben%20Hur%20Figueiredo%20Botelho.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.** Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-186-9-julho-2008-577634-norma-pl.html>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554329/estatuto_da_pessoa_com_deficiencia_3ed.pdf. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.454, de 21 de setembro de 2022.** Altera a Lei nº 9.656/1998 quanto à cobertura extrarrol. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14454.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.** Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 2.630.469/SP.** Rel. Min. Daniela Teixeira. 3ª Turma. Julgamento em 5 maio 2025. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1.886.929/SP e**

1.889.704/SP. 2ª Seção. Julgamento em 8 jun. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/08062022-Rol-da-ANS-e-taxativo--com-possibilidades-de-cobertura-de-procedimentos-nao-previstos-na-lista.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses, Edição 259.** Direitos da pessoa com TEA. Brasília: STJ, maio 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/26052025-Jurisprudencia-em-Teses-traz-novos-entendimentos-sobre-os-direitos-da-pessoa-com-transtorno-do-espectro-autista.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.043.003/SP.** Rel. Min. Nancy Andrichi. 3ª Turma. Julgamento em 21 mar. 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/&acao=pesquisar&livre=%40CNOT%3D%27021431%27>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.295 (REsp 2.153.672/SP e 2.167.050/SP).** Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. 2ª Seção. Julgamento em 10 mar. 2026. Disponível em: <https://dotti.adv.br/stj-decide-que-plano-de-saude-nao-pode-limitar-sessoes-de-terapia-para-pacientes-com-tea-2/>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.365 (REsp 2.165.670/SP e 2.197.574/SP).** Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. 2ª Seção. Julgamento em 11 mar. 2026. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/15042026-Recusa-indevida-de-cobertura-pelo-plano-de-saude-nao-gera-dano-moral-presumido.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 7.265/DF.** Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2025-09-18;7265-6514968>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Pernambuco. IAC 0018952-81.2019.8.17.9000.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/421015/aceso-ao-tratamento-do-autismo-jurisprudencia-no-contexto-brasileiro>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BUSATO, Andrea Fabiane Groth; REIS, Clayton; KFOURI NETO, Miguel. O consequencialismo previsto na LINDB e sua equivocada

aplicação na decisão do STJ sobre o rol da ANS. **Revista Jurídica Gralha Azul**, Curitiba, v. 1, n. 15, 2024. DOI: 10.62248/p5y66f70.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Argumento consequentialista no Direito. **Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL**, v. 6, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/download/71724/44336/253057>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONJUR. **A indústria da tortura de autistas**. 21 maio 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-mai-21/a-industria-da-tortura-de-autistas/>. Acesso em: 22 ago. 2026.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

ELDEVİK, Sigmund et al. Clinically Significant Outcomes of Early Intensive Behavioral Intervention for Children With ASD: An Individual Participant Data Meta-Analysis. **Autism Research**, 2026. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/aur.70169>. Acesso em: 22 ago. 2026.

JUSBRASIL. **STJ decide que plano de saúde não pode limitar terapias para autistas**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/stj-decide-que-plano-de-saude-nao-pode-limitar-terapias-para-autistas/5705953384>. Acesso em: 22 ago. 2026.

MÜLLER, Friedrich. O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Conforme exposição de FERNANDES, Francis Ted. **A Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller e sua contribuição para interpretação da norma jurídica**. Migalhas, 22 maio 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/259072/a-teoria-estruturante-do-direito-de-friedrich-muller-e-sua-contribuicao-para-interpretacao-da-norma-juridica>. Acesso em: 22 ago. 2026.

REICHOW, Brian; HUME, Kara; BARTON, Erin E.; BOYD, Brian A. Early intensive behavioral intervention (EIBI) for young children with ASD. **Cochrane Database of Systematic Reviews**, n. 5, CD009260, 2018. Disponível em: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD009260.pub3/full>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos fundamentais como trufas da maioria. **RECHTD**, v. 7, n. 3, p. 226-234, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5327217.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. In: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina H. Cortada (Coord.). **Direito e interpretação: racionalidades e instituições**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, n. 798, p. 23-50, 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2026.

STJ. **Jurisprudência em Teses traz novos entendimentos sobre os direitos da pessoa com TEA**. Brasília: STJ, 26 maio 2025. (Comunicado oficial). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/26052025-Jurisprudencia-em-Teses-traz-novos-entendimentos-sobre-os-direitos-da-pessoa-com-transtorno-do-espectro-autista-.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

STJ. **Recusa indevida de cobertura pelo plano de saúde não gera dano moral presumido**. Brasília: STJ, 15 abr. 2026. (Comunicado oficial). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/15042026-Recusa-indevida-de-cobertura-pelo-plano-de-saude-nao-gera-dano-moral-presumido.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

STJ. **Rol da ANS é taxativo, com possibilidades de cobertura de procedimentos não previstos na lista**. Brasília: STJ, 8 jun. 2022. (Comunicado oficial). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/08062022-Rol-da-ANS-e-taxativo--com-possibilidades-de-cobertura-de-procedimentos-nao-previstos-na-lista.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SUZART, Ana Clara. **Os planos de saúde e o consumidor com deficiência**. Disponível em: <https://anaclarasuzart.com.br/os-planos-de-saude-e-o-consumidor-com-deficiencia/>. Acesso em: 22 ago. 2026.

TECAR, Cristina et al. Eye-Tracking as a Screening Tool in the Early Diagnosis of ASD: A Systematic Review and Meta-Analysis. **Journal of Clinical Medicine**, v. 14, n. 24, artigo 8801, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/jcm14248801>. Acesso em: 22 ago. 2026.

ZEFERINO, Marcel. **Rol da ANS: taxatividade mitigada e os 5 critérios do STF**. Disponível em: <https://direitodasaudem medico.com.br/rol-ans-taxatividade-mitigada-criterios-stf/>. Acesso em: 22 ago. 2026.

A PROVA DIGITAL NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO E OS DESAFIOS IMPOSTOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Carlos A. F. de Abreu¹
Eduardo Peres Pereira²

1 Introdução

As relações digitalizadas e o avanço acelerado das novas tecnologias vêm modificando, de forma estrutural, a relação entre a produção e a valoração da prova no processo penal. Assumindo posição central na persecução penal contemporânea, a prova digital exige a revisão e a atualização de institutos tradicionais, como a autenticidade, a cadeia de custódia e o contraditório incidente sobre o material probatório, a fim de adequá-los à imaterialidade, à volatilidade e à suscetibilidade de manipulação que caracterizam essa modalidade probatória.

Nesse cenário, soma-se a crescente utilização da inteligência artificial (IA) nas fases investigativa e processual, ampliando as possibilidades de produção de prova e permitindo um processamento e uma análise mais céleres e precisos de grandes volumes de dados. Sistemas baseados em IA já são empregados por órgãos da persecução penal para o processamento massivo de informações extraídas de dispositivos eletrônicos, redes sociais e bases de dados públicas e privadas (Vieira; Santos, 2025), tornando urgente a discussão acerca dos limites jurídicos dessa nova forma de produção probatória.

Diante dessa realidade, o problema que orienta esta pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a incorporação

1 Professor da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogado. Policial Civil aposentado. Mestre em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle - Unilasalle. Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá/RJ.

2 Professor da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogado. Consultor e parecerista em Porto Alegre. Membro da Comissão de Acesso à Justiça (CAJ), da OAB/RS. Mestre em Direito PPGD UNISC. Graduado em Direito e Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário, pelo Centro Universitário Ritter dos Reis, e em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Processual Civil.

da IA às fases de coleta e de tratamento da prova digital compromete a autenticidade, a cadeia de custódia e as garantias fundamentais do processo penal brasileiro, e como a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem respondido a esse desafio? Para responder a esse problema, o presente artigo tem como objetivo geral analisar os impactos do uso de IA na coleta e no tratamento de provas digitais, com foco nos desafios à autenticidade, à cadeia de custódia e às garantias fundamentais do processo penal. Como objetivos específicos, busca-se: (i) diferenciar a prova digital tradicional da prova gerada ou tratada por IA; (ii) revisar a disciplina da cadeia de custódia prevista nos artigos 158-A a 158-F do Código de Processo Penal (CPP); e (iii) sistematizar os precedentes paradigmáticos do STJ relativos à quebra da cadeia de custódia de vestígios digitais, identificando a tendência jurisprudencial consolidada entre 2019 e 2026.

De natureza qualitativa, a pesquisa possui abordagem dialética e baseia-se em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, empregando o método dedutivo para, a partir de premissas gerais relacionadas às transformações tecnológicas, examinar seus reflexos sobre a produção, a análise e a valoração da prova penal à luz das garantias fundamentais do processo penal democrático. Foram consultados acórdãos, informativos de jurisprudência e notícias oficiais do sítio eletrônico do STJ, além de doutrina nacional publicada entre 2019 e 2026, com prioridade para as contribuições mais recentes sobre o tema.

O work in progress deste texto está estruturado em seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, discute-se o conceito de IA e sua incorporação à persecução penal. Em seguida, distingue-se a prova digital tradicional da prova gerada ou tratada por IA. Na sequência, revisita-se a disciplina legal da cadeia de custódia. O núcleo do trabalho é dedicado à sistematização dos precedentes paradigmáticos do STJ relativos à cadeia de custódia de provas digitais. Por fim, analisam-se o marco normativo correlato e os riscos epistêmicos decorrentes da aceitação acrítica de provas produzidas por sistemas automatizados.

2 Inteligência artificial e persecução penal: da coleta ao tratamento algorítmico de dados

A IA pode ser compreendida como o resultado da simbiose entre o engenho humano e a capacidade computacional voltada ao desenvolvimento de sistemas aptos a reproduzir ou simular a inteligência

humana, ultrapassando os limites do empiricamente biológico para alcançar processos de inferência e generalização estatística (McCarthy, 2007). Russell e Norvig (2013) definem a IA como o campo científico que busca compreender, por meio da engenharia, o fenômeno da inteligência humana e, com o auxílio de ferramentas computacionais, reproduzir ou potencializar essa atividade cognitiva. A capilarização da IA até praticamente todas as áreas da vida humana também alcança o Direito, e, em especial, o processo penal, cuja atividade cognitiva central consiste precisamente na produção e na valoração da prova.

A incorporação da IA ao universo processual penal amplia, de forma significativa, as possibilidades de coleta de dados, análise probatória e identificação de padrões, em resposta à necessidade contemporânea de lidar com interações sociais cada vez mais digitalizadas e com uma nova onda de criminalidade transnacional e cibernética. Sistemas baseados em IA vêm sendo empregados por órgãos estatais para o processamento massivo de informações extraídas de dispositivos eletrônicos, redes sociais, bases de dados públicas e privadas, bem como de registros audiovisuais, permitindo investigações mais céleres e abrangentes (Vieira; Santos, 2025).

A automatização da coleta, da triagem e da catalogação de grandes volumes de informações digitais supera limitações tradicionalmente inerentes à atuação humana, ainda que os dados sejam oriundos de fontes diversas. Não se pode olvidar, contudo, que essas inovações tecnológicas suscitam preocupações relacionadas à legalidade da obtenção dos indícios e das provas, à proteção ao direito fundamental à privacidade e à observância das garantias constitucionais balizadoras do processo penal (Garcia, 2022).

A utilização dessas ferramentas não se limita à coleta de dados, avançando-se também para a sua análise. Em velocidade muito superior à humana, os sistemas de IA identificam inconsistências, reconhecem padrões de linguagem (em imagens, sons e textos) e apontam indícios de manipulação ou fraude. É preciso, no entanto, estar atento para que essa análise algorítmica não ofusque o poder decisório do julgador, nem dificulte o exercício do contraditório ou inviabilize a fiscalização, pelas partes, dos métodos e procedimentos empregados, uma vez que a inteligência artificial decorre de processos concebidos pela inteligência humana e, por isso, permanece sujeita a falhas (Bellé; Souza, 2025).

No contexto do processo penal, a IA emprega técnicas de aprendizagem de máquina para detectar recorrências estatísticas em grandes volumes de dados, auxiliando, por exemplo, o reconhecimento facial,

a análise comportamental, o policiamento preditivo e o cruzamento de informações criminais. Essas ferramentas, porém, não são isentas de vieses, pois os dados que as alimentam refletem padrões e percepções humanas, reproduzindo discriminações e falsos positivos direcionados a grupos socialmente vulneráveis (Otake, 2025). Trata-se de um aspecto relevante para a valoração probatória, na medida em que a suposta neutralidade técnica dos algoritmos pode ocultar decisões estruturalmente enviesadas, com potencial impacto sobre a liberdade do investigado ou do acusado.

3 Prova digital tradicional e prova gerada ou tratada por IA: autenticidade, confiabilidade e admissibilidade

Diferenciar a prova digital tradicional da prova digital gerada ou tratada por IA constitui pressuposto para a correta valoração probatória e para a preservação das garantias processuais, na medida em que os pilares da autenticidade, da confiabilidade e da admissibilidade da prova penal não são observados da mesma forma nessas duas modalidades probatórias.

As provas digitais tradicionais são os registros eletrônicos que decorrem, de forma direta, de um fato, sem sofrer intervenção de ferramentas de inteligência artificial, seja em sua geração, seja em sua modificação — como mensagens eletrônicas, registros de chamadas e arquivos armazenados em dispositivos. Nessas hipóteses, a cadeia de custódia pode ser rastreada por meios tradicionais, uma vez que a intervenção humana é, geralmente, identificável (Bellé; Souza, 2025).

As provas geradas ou tratadas por IA, por sua vez, caracterizam-se pela intervenção de sistemas algorítmicos que podem atuar tanto na criação de conteúdo — como ocorre com a IA generativa ou os *deepfakes* — quanto na análise, triagem e interpretação de dados preexistentes. Nesses casos, não se trata mais do reflexo direto do fato investigado, mas de inferências estatísticas e de decisões automatizadas. O avanço das IAs generativas intensifica os riscos de manipulação probatória de forma tão sofisticada que, sem o auxílio de softwares específicos ou outras ferramentas especializadas de detecção, torna-se praticamente impossível ao ser humano identificar adulterações (Rocha; Más; Netto, 2026). Esse fenômeno desafia os critérios tradicionais de valoração da prova e compromete a segurança epistêmica do processo penal.

Os *deepfakes* ilustram bem esse risco. Produzidos por técnicas de IA capazes de alterar imagens, áudios e vídeos com elevado grau de realismo,

esses conteúdos digitais manipulados têm sido empregados para espalhar desinformação, oportunizar fraudes e viabilizar a produção de conteúdo não consensual. O ordenamento jurídico brasileiro ainda carece de tipificação penal específica para a sua produção maliciosa, valendo-se, por ora, de tipos penais já existentes (Rocha; Más; Netto, 2026). No âmbito probatório, o risco não reside apenas na admissão de provas falsas, mas também na possibilidade de que provas autênticas sejam impugnadas sob a alegação genérica de manipulação por IA. Esse fenômeno, já denominado pela literatura estrangeira como *the liar's dividend* (“dividendo do mentiroso”), compromete a credibilidade do acervo probatório digital como um todo (Chesney; Citron, 2019).

A doutrina tem alertado que a equiparação acrítica entre prova digital tradicional e prova gerada ou tratada por IA pode comprometer garantias fundamentais, como a ampla defesa, o contraditório e a presunção de inocência (Otake, 2025; Gloeckner; Dalmagro Jr., 2026; Gomes, 2026). Para que a prova digital se consolide como elemento central e confiável da persecução penal, impõe-se a adoção de mecanismos aptos a assegurar sua autenticidade, integridade e confiabilidade. Cresce, nesse contexto, a importância da cadeia de custódia como instrumento jurídico fundamental à preservação da confiabilidade da prova penal no sistema jurídico brasileiro, tema examinado na seção seguinte.

4 A cadeia de custódia no Código de Processo Penal: do Pacote Anticrime aos desafios do vestígio digital

O Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) sedimentou a cadeia de custódia nos artigos 158-A a 158-F do CPP, definindo-a como o “conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado, desde sua obtenção até o descarte” (Brasil, 2019a). A norma revela a intenção do legislador de garantir que o material apresentado em juízo corresponda ao efetivamente obtido durante a produção da prova, e que permaneça preservado nas condições originais (Coutinho, 2024).

O artigo 158-A, §3º, do CPP detalha as etapas que compõem a cadeia de custódia: reconhecimento, isolamento, fixação, coleta, acondicionamento, transporte, recebimento, processamento, armazenamento e descarte do vestígio. A observância rigorosa de cada uma dessas etapas, acompanhada da devida documentação, é o que permite

reconstituir, a qualquer momento, o caminho percorrido pelo vestígio até sua apresentação em juízo e, por consequência, é o que permite à defesa auditar e, se necessário, contestar a prova produzida contra o acusado.

Características intrínsecas da prova digital – imaterialidade, volatilidade, facilidade de duplicação e dispersão em diferentes servidores e dispositivos – impõem, contudo, limitações à correta aplicação dessas disposições legais. Essas dificuldades tornam-se ainda mais evidentes quando a prova digital é obtida ou analisada por sistemas automatizados (Reis Júnior; Vargas, 2025). A verificação da fonte, da rastreabilidade e da auditoria dos algoritmos utilizados no tratamento do vestígio digital dificultam a correta reconstrução das etapas de tratamento da informação, com prejuízo ao devido processo legal (Bellé; Souza, 2025).

No âmbito da computação forense, é frequente a referência à norma internacional ISO/IEC 27037:2013, que estabelece diretrizes para identificação, coleta, aquisição e preservação de evidências digitais. Segundo esse referencial, a prova digital, para ser considerada íntegra e auditável, deve atender a quatro (4) atributos cumulativos³: auditabilidade, repetibilidade, reprodutibilidade e justificabilidade. Embora não incorporada expressamente ao CPP, essa norma técnica vem servindo de parâmetro interpretativo para o preenchimento do conteúdo normativo dos artigos 158-A a 158-F, conforme será demonstrado na análise jurisprudencial desenvolvida na seção seguinte.

Uma aceitação acrítica da prova digital, sob presunção de neutralidade e de precisão tecnológica, aumenta os riscos de produção de falsos positivos e de erros periciais. Vieses algorítmicos e limitações técnicas podem conduzir a conclusões equivocadas, aptas a influenciar a formação do convencimento judicial (Reis Júnior; Vargas, 2025). É precisamente para conter esse risco que a cadeia de custódia assume, no processo penal contemporâneo, a função de controle epistêmico das provas digitais. É sobre essa função de controle que se desenvolve a análise jurisprudencial a seguir.

3 Em síntese: a) auditabilidade (o procedimento pode ser verificado por terceiro); b) repetibilidade (o mesmo exame, nas mesmas condições, repete o resultado); c) reprodutibilidade (o exame, em condições distintas, ainda assim converge); d) justificabilidade (o método é tecnicamente fundamentado e defensável no contraditório).

5 A cadeia de custódia da prova digital na jurisprudência paradigmática do Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), na qualidade de guardião da interpretação uniforme da legislação infraconstitucional, tem construído, desde a vigência do Pacote Anticrime, um corpo jurisprudencial cada vez mais denso sobre a cadeia de custódia da prova. Esse acervo jurisprudencial cresceu 76% (setenta e seis por cento) entre 2024 e 2025, passando de 130 (cento e trinta) para 229 (duzentas e vinte e nove) decisões colegiadas sobre o tema. Para fins didáticos, a jurisprudência da Corte pode ser dividida em dois momentos: um primeiro, de consolidação conceitual e de ponderação caso a caso (2019-2022); e um segundo, de recrudescimento do rigor técnico especificamente exigido da prova digital (2023-2026).

5.1 Da consolidação conceitual à ponderação caso a caso (2019-2022)

O marco conceitual da matéria foi estabelecido no julgamento do RHC 77.836/PA, de relatoria do ministro Ribeiro Dantas, no qual a Quinta Turma assentou que “a cadeia de custódia tem como objetivo garantir a todos os acusados o devido processo legal e os recursos a ele inerentes, como a ampla defesa, o contraditório e, principalmente, o direito à prova lícita”, abrangendo “todo o caminho que deve ser percorrido pela prova até sua análise pelo magistrado”, de modo que “qualquer interferência durante o trâmite processual pode resultar na sua imprestabilidade” (Brasil, 2019b).

Contrario sensu, a partir desse marco conceitual, o STJ consolidou orientação de que a quebra da cadeia de custódia não gera nulidade automática da prova. No julgamento do HC 653.515/RJ, de relatoria do ministro Rogerio Schietti Cruz, a Sexta Turma absolveu réu acusado de tráfico de drogas porque a substância apreendida havia sido encaminhada à perícia sem lacre e em embalagem inadequada. Nessa oportunidade, assentou-se que “eventuais irregularidades devem ser observadas pelo juízo ao lado dos demais elementos produzidos na instrução criminal, a fim de decidir se a prova questionada ainda pode ser considerada confiável” (Brasil, 2021c). Em sentido convergente, o AREsp 1.847.296/PR, relatado pelo ministro Reynaldo Soares da Fonseca, afastou a alegação de quebra da cadeia de custódia por divergência na quantidade de mercadoria

apreendida, por entender suficiente a prova da materialidade delitiva independentemente da irregularidade apontada (Brasil, 2021a).

Nesse período foram fixadas balizas processuais relevantes. No REsp 1.825.022/MG, o ministro Sebastião Reis Júnior reconheceu a preclusão da arguição de nulidade por quebra da cadeia de custódia não suscitada antes da pronúncia, em processos afetos ao Tribunal do Júri (Brasil, 2022a). No RHC 104.176/RJ, o ministro Rogerio Schietti Cruz afirmou que a discussão sobre quebra da cadeia de custódia que demande dilação probatória não é compatível com o rito do *habeas corpus* (Brasil, 2021b). Já no HC 739.866/RJ, fixou-se a irretroatividade das regras dos artigos 158-A a 158-F a fatos anteriores à vigência da Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2022b). Por sua vez, o HC 574.103/MG, de relatoria do então ministro Nefi Cordeiro, esclareceu que a mera concisão de laudo ou ofício pericial, desacompanhada de indício(s) concreto(s) de adulteração, não configura quebra da cadeia de custódia (Brasil, 2020).

Nesse primeiro momento, portanto, prevaleceu um modelo de ponderação, segundo o qual a quebra da cadeia de custódia era tratada como vício relativo, cuja declaração de nulidade dependia da demonstração de prejuízo concreto à defesa, em consonância com o princípio *pas de nullité sans grief*, que orienta todo o sistema de nulidades do processo penal brasileiro.

5.2 O recrudescimento do rigor técnico para a prova digital (2023-2026)

A partir de 2023, observa-se uma inflexão jurisprudencial específica para a prova digital, que passou a ser submetida a um padrão de rigor técnico sensivelmente mais elevado do que aquele aplicado à prova física tradicional. Em julgamento realizado em fevereiro de 2023 e divulgado no Informativo de Jurisprudência n. 763, a Quinta Turma, por maioria, com acórdão redigido pelo ministro Ribeiro Dantas, reconheceu a quebra da cadeia de custódia de computadores apreendidos em investigação sobre furtos eletrônicos contra instituições financeiras. Isso porque o conteúdo extraído dos equipamentos havia sido analisado pela própria instituição financeira vítima antes de ser periciado pela polícia, sem qualquer documentação sobre os métodos de acondicionamento e de extração de dados. Para o relator, “não existe nenhum tipo de registro documental sobre o modo de coleta e preservação dos equipamentos, quem teve contato

com eles, quando tais contatos aconteceram e qual o trajeto administrativo interno percorrido pelos aparelhos”, circunstância que tornou as provas inadmissíveis “por falharem num teste de confiabilidade mínima” (Brasil, 2023b).

Esse rigor documental foi reafirmado e detalhado no julgamento do HC 828.054/RN, em que a Quinta Turma, sob relatoria do ministro Joel Ilan Paciornik, declarou inadmissíveis os prints (“impressões/capturas de tela”) de conversas do WhatsApp, extraídas de celular apreendido, obtidos por consulta direta ao aparelho, depois do insucesso do kit de extração forense (*Cellebrite*) disponível na polícia. Segundo o relator, “é indispensável que todas as fases do processo de obtenção das provas digitais sejam documentadas”, cabendo à autoridade policial “indicação de quem foi responsável pelas fases de reconhecimento, coleta, acondicionamento, transporte e processamento, tudo formalizado em laudo produzido por perito” (Brasil, 2023a). Ainda em 2023, a Sexta Turma, no HC 738.418/SP, de relatoria do ministro Otávio de Almeida Toledo, assentou que o descumprimento das exigências dos artigos 158-A a 158-F do CPP “compromete irremediavelmente a validade da prova digital”, por violar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/1988) (Brasil, 2024).

O ápice desse movimento de tecnificação veio com o julgamento do HC 1.036.370/ES, também de relatoria do ministro Joel Ilan Paciornik. Na ocasião, a Quinta Turma, ao anular condenação amparada exclusivamente em prints de WhatsApp, fixou que a prova digital deve observar quatro atributos extraídos da norma técnica ISO/IEC 27037:2013 – auditabilidade, repetibilidade, reprodutibilidade e justificabilidade –, além de afirmar que o ônus de demonstrar a confiabilidade da prova recai sobre o Estado acusador, e não sobre a defesa (Brasil, 2025a). Poucos meses depois, no RHC 218.358/PI, a Sexta Turma, sob relatoria do ministro Sebastião Reis Júnior, declarou nulo laudo pericial produzido a partir de mídias cujo conteúdo integral se tornara inacessível à defesa em razão de falha no armazenamento ao longo da cadeia de custódia, por entender que tal falha comprometeu, de forma insuperável, o contraditório e a ampla defesa (Brasil, 2025b).

É preciso grifar, no entanto, uma distinção relevante que a jurisprudência do STJ tem mantido: capturas de tela e conversas extraídas e apresentadas por particulares – como vítimas ou testemunhas – continuam sendo admitidas como meio de prova quando não há indícios

de manipulação e seu conteúdo é confirmado em juízo sob o crivo do contraditório. Em contrapartida, o rigor técnico acima descrito recai, com maior intensidade, sobre a prova digital produzida ou tratada por órgãos estatais de persecução penal. A distinção é coerente com a própria razão de ser da cadeia de custódia, que disciplina primariamente a atuação do Estado-investigador, e não a conduta do particular que apresenta prova de que lícitamente dispõe.

Essa tendência foi sistematizada na edição n. 281 da coletânea *Jurisprudência em Teses*, publicada pelo STJ em junho de 2026, segundo a qual, “para a integridade e auditabilidade da prova digital, é necessária a preservação da cadeia de custódia e a possibilidade de exame técnico independente, o que pode incluir a utilização de certificadores específicos como o algoritmo *hash*, em observância ao princípio da mesmidade” (Brasil, 2026).

5.3 Síntese crítica: nem nulidade automática, nem aceitação acrítica

A leitura conjunta dos precedentes referidos revela que o STJ não abandonou, mesmo diante da prova digital, a orientação de que a quebra da cadeia de custódia não gera nulidade automática da prova, conforme assentado no HC 653.515/RJ. O que se percebe, isto sim, é a elevação progressiva do padrão mínimo de confiabilidade técnica exigido para que a prova digital sequer ingresse validamente no processo. Assim, quanto mais rigoroso o *standard* de admissibilidade, menor o espaço remanescente para a ponderação subsequente sobre eventual prejuízo concreto à defesa. Dito de outro modo, a Corte não passou a anular automaticamente toda prova digital cuja cadeia de custódia apresente irregularidade, mas passou a exigir, como pressuposto da própria admissibilidade, um patamar técnico que, na prática, reduz significativamente as hipóteses em que tais irregularidades possam ser tidas como meros vícios sanáveis.

Cumprе registrar que não foram localizados, até o fechamento desta pesquisa, precedentes específicos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) que destoem da orientação do STJ. Observa-se, ao contrário, alinhamento com a jurisprudência da Corte Superior, cuja função uniformizadora da interpretação da legislação infraconstitucional tende a orientar a atuação dos tribunais estaduais. Nesse contexto, é de se esperar e recomendar, para fins de segurança jurídica e de uniformidade decisória, que as câmaras criminais gaúchas sigam a mesma exigência de

rigor técnico e de documentação da cadeia de custódia da prova digital, sobretudo em matéria de extração de dados de dispositivos móveis e aplicações de mensageria instantânea, tema recorrente na pauta criminal do estado⁴.

6 Vieses algorítmicos, riscos epistêmicos e garantias fundamentais

A análise dos desafios relacionados à prova digital produzida ou tratada por IA exige enfrentar, ainda que de forma sucinta, os vieses algorítmicos que a acompanham. A aceitação acrítica dos resultados produzidos por tecnologias automatizadas, sob presunção de neutralidade e de precisão científica, pode conduzir à produção de falsos positivos e de erros periciais, comprometendo a formação do convencimento judicial. Tal cenário revela-se incompatível com garantias fundamentais, como o contraditório, a ampla defesa e a presunção de inocência, na medida em que a defesa técnica não consegue exercer controle efetivo sobre elementos de convicção cuja lógica interna permanece opaca.

Os vieses algorítmicos merecem atenção redobrada uma vez que, por reproduzirem os dados históricos com os quais foram treinados, os sistemas de IA tendem a replicar e, por vezes, a amplificar padrões de discriminação racial, social e de gênero presentes na atuação policial e judicial pregressa, projetando, assim, falsos positivos sobre grupos socialmente vulneráveis (Otake, 2025). Esse risco é particularmente sensível em ferramentas de reconhecimento facial e de policiamento preditivo, cuja margem de erro documentada na literatura internacional é sistematicamente maior para pessoas negras e para mulheres.

A resposta a esses riscos não está na rejeição da tecnologia, mas na sua submissão a controles processuais rigorosos, entre os quais se destacam a documentação integral da cadeia de custódia, a possibilidade de realização de exame técnico independente pela defesa e, sobretudo, a manutenção da centralidade do juízo humano na valoração final da prova. A jurisprudência do STJ examinada neste artigo converge com essa perspectiva ao exigir que o Estado-acusador comprove a confiabilidade técnica da prova digital, e não que a defesa assuma o ônus de infirmá-la (Brasil, 2025).

4 (N.A.) Vinte e quatro (24) anos como Policial Civil no Rio Grande do Sul autorizam a observação empírica de que a exigência de documentação técnica da cadeia de custódia ainda encontra resistência prática nas rotinas de investigação.

7 Conclusão

A análise desenvolvida evidencia que a IA, ao largo do ganho de eficiência que representa para a persecução penal, desafia os critérios tradicionais de controle da prova digital. Os sistemas algorítmicos ampliam os riscos de manipulação sofisticada e fragilizam, se não observados rigorosos protocolos técnicos, a cadeia de custódia prevista nos artigos 158-A a 158-F do Código de Processo Penal (CPP).

A sistematização da jurisprudência do STJ permite concluir que a Corte não adotou, mesmo diante da especificidade da prova digital, uma regra de nulidade automática por quebra da cadeia de custódia, orientação fixada desde o HC 653.515/RJ. O que se identificou foi uma elevação progressiva do padrão técnico mínimo exigido para a admissibilidade da prova digital, sobretudo a partir de 2023. Como resultado, a jurisprudência (fixada no HC 1.036.370/ES) passou a exigir, de forma mais rigorosa, a documentação integral dos procedimentos de obtenção da prova, bem como a observação dos atributos de auditabilidade, repetibilidade, reprodutibilidade e justificabilidade (previstos na norma técnica ISO/IEC 27037:2013), com o ônus da confiabilidade recaindo sobre o Estado-acusador.

Conclui-se que a IA deve ser compreendida como instrumento auxiliar da atividade probatória, sem que substitua o juízo crítico humano, impondo-se a interpretação sistemática das normas processuais penais com o Marco Civil da Internet, a LGPD e o futuro Marco Legal da Inteligência Artificial, cabendo como agenda futura o acompanhamento, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, do padrão técnico fixado pelo STJ. A preservação das garantias fundamentais do processo penal exige que a decisão judicial permaneça fundada em apreciação crítica e motivada das provas, ainda que produzidas ou tratadas por sistemas automatizados.

Referências

BELLÉ, Adriano Vottri; SOUZA, Ayleen Dywaine. Provas digitais no processo penal: autenticidade, manipulação por inteligência artificial e desafios ao devido processo. **Revista Jurídica Gralha Azul** - TJPR, [S. l.], v. 1, n. 28, 2025. DOI: 10.62248/cbjxxr83. Disponível em: <https://revista.tjpr.jus.br/gralhaazul/article/view/184>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios,

garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoamento da legislação penal e processual penal (Pacote Anticrime). Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n.º 77.836/PA**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 05 fev. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/4f1ldGB>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 574.103/MG**. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 04 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/4yjPfwX>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n.º 1.847.296/PR**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 22 jun. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/4pgTmWh>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n.º 104.176/RJ**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 04 maio 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/4bBII7Z>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 653.515/RJ**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 23 nov. 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/44tj0Oc>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.825.022/MG**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em

22 fev. 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/4gwZKqd>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 739.866/RJ**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 26 ago. 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/4fdfg8t>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 828.054/RN**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 01 set. 2023a. Disponível em: <https://bit.ly/4vsjrmI>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 738.418/SP**. Relator: Ministro Otávio de Almeida Toledo (Desembargador convocado do TJ-SP), Sexta Turma, julgado em 26 jun. 2024. Disponível em: <https://bit.ly/4f2DS50>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 1.036.370/ES**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 29 set. 2025a. Disponível em: <https://bit.ly/4yiqrVU>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n.º 218.358/PI**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 24 nov. 2025b. Disponível em: <https://bit.ly/4hctQ2s>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processo em segredo de justiça. Relator: Ministro Messod Azulay Neto. Relator para acórdão: Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 7 fev. 2023, DJe 2 mar. 2023. **Informativo de Jurisprudência n. 763**. Brasília, DF, 14 fev. 2023b. Disponível em: <https://bit.ly/4f0wc39>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses**, edição n. 281: prova digital e dados estáticos de conexão. Brasília, DF, 3 jun. 2026. Disponível em: <https://bit.ly/4gx1gsp>. Acesso em: 13 jul. 2026.

CHESNEY, Bobby; CITRON, Danielle. Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security. **California Law Review**. v. 107. Dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.15779/Z38RV0D15J>. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/640d6616cc8bbb354ff6ba65/t/644f7199fe8829552b00f0e/1682928026258/2+-+Chesney+%2B+Citron.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2026.

COUTINHO, Thiago de Miranda. Provas digitais e cadeia de custódia:

desafios e implicações no processo penal. **Portal Conjur**, São Paulo, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-22/provas-digitais-e-cadeia-de-custodia-desafios-e-implicacoes-no-processo-penal>. Acesso em: 22 abr. 2026.

GARCIA, Rafael de Deus. **Processo penal e algoritmos**: o direito à privacidade aplicável ao uso de algoritmos no policiamento. 2022. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/44902>. Acesso em: 22 abr. 2026.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; DALMAGRO JÚNIOR, João Carlos. IA generativa como meio de prova: considerações desde o HC 1.059.475. **Portal Conjur**. 27. fev. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-fev-27/inteligencia-artificial-generativa-como-meio-de-prova-consideracoes-desde-o-hc-1-059-475-sp-do-stj/>. Acesso em: 13 jul. 2026.

GOMES, Isis de Almeida. Prova penal e inteligência artificial: limites epistemológicos e garantias processuais na valoração de interferências algorítmicas. **Revista de Direito Contemporâneo – UNIDEP**. v. 5. n. 1. 2026. Disponível em: <https://periodicos.unidep.edu.br/rdc-u/article/view/435>. Acesso em: 14 jul. 2026.

MCCARTHY, John. **What is artificial intelligence? Stanford**: Stanford University, 2007. Disponível em: <http://www-formal.stanford.edu/jmc/>. Acesso em: 22 abr. 2026.

OTAKE, Renata Akemi. **A utilização da inteligência artificial no judiciário**: possibilidade de discriminação no sistema penal? 2025. 75 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos). Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/6666>. Acesso em: 22 abr. 2026.

REIS JÚNIOR, Almir Santos; VARGAS, Ana Luiza Yumi. **Cadeia de custódia nas provas digitais**: desafios e estratégias para a preservação da integridade probatória. *Revista FSA*, Teresina, v. 22, n. 4, art. 4, p. 71-87, abr. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12819/2025.22.4.4>. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/3100>. Acesso em: 13 jul. 2026.

ROCHA, Bianca Caroline; MÁS, Estela Gemignani Soares; NETTO, Kerolen Bianca de Freitas Perly. Deepfakes e direito penal. **Cadernos Jurídicos da Faculdade de Direito de Sorocaba**, Sorocaba, v. 7, n. 1,

p. 590-603, 2026. Disponível em: <https://cadernosjuridicos.fadi.br/cadernosjuridicos/article/view/176>. Acesso em: 13 jul. 2026.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. 3. ed. Tradução de Regina Célia Simille de Macedo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto**: decido conforme minha consciência? 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

VIEIRA, Andrey Bruno Cavalcante; SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Investigação criminal e tecnologias digitais: algumas reflexões sobre o policiamento preditivo e a admissibilidade de provas digitais. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, e1072, jan./abr. 2025. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v11i1.1072>. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/1072>. Acesso em: 22 abr. 2026.

A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA CRIMINAL NO BRASIL

Carolina de Menezes Cardoso Pellegrini¹
Eric de Souza Ehlers²

1 Introdução

A discussão sobre a redução da maioridade penal ocupa, há muitos anos, espaço de destaque no cenário jurídico e social brasileiro. Trata-se de um tema que desperta posições divergentes e envolve questões relacionadas à segurança pública, à responsabilização de adolescentes, à prevenção da criminalidade e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A complexidade desse debate decorre justamente da necessidade de equilibrar a responsabilização por atos infracionais com o reconhecimento de que pessoas menores de dezoito anos ainda se encontram em fase de desenvolvimento.

O tema retornou recentemente ao centro do debate nacional, quando, em junho de 2026, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, e de suas apensadas, que pretendem reduzir a maioridade penal de dezoito para dezesseis anos (Brasil, 2015). Embora a aprovação da admissibilidade constitua apenas etapa inicial da tramitação, o avanço reacendeu a controvérsia e conferiu renovada atualidade ao exame do tratamento constitucional da inimputabilidade, justificando a retomada da análise proposta neste trabalho.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 228, que os menores de dezoito anos são penalmente inimputáveis e, por essa razão, submetem-se a uma legislação

1 Professora da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pós-Doutoranda em Direito pela UFRGS. Doutora e Mestre em Direito pela UFRGS. Bacharel em Direito pela PUC-RS. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRGS.

2 Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), *campus* Montenegro.

especial. Essa diretriz é complementada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instituiu um sistema próprio de responsabilização para adolescentes autores de atos infracionais. Desse modo, o Direito brasileiro não afasta a responsabilização desses jovens, mas prevê que ela ocorra por mecanismos distintos daqueles aplicáveis aos adultos, respeitando as particularidades dessa fase da vida.

Mesmo com essa previsão constitucional, ao longo dos anos, diversas propostas de emenda à Constituição foram apresentadas com o objetivo de diminuir a idade de responsabilização penal, sobretudo em relação a adolescentes envolvidos na prática de crimes considerados graves. Diante desse cenário, torna-se necessário examinar a redução da maioridade penal não apenas sob a perspectiva jurídica, mas também considerando seus reflexos sociais e sua utilização como instrumento de política criminal. Assim, este capítulo busca analisar o tratamento conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro à inimputabilidade penal, apresentar as principais propostas de alteração constitucional sobre o tema e discutir, à luz da literatura especializada, os argumentos favoráveis e contrários à redução da maioridade penal, bem como sua possível efetividade no enfrentamento da criminalidade.

Para tanto, adotou-se o método de abordagem dedutivo, sendo a pesquisa de natureza bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da revisão da legislação pertinente, das propostas de emenda constitucional relacionadas ao tema e da literatura acadêmica especializada. Recorreu-se, ainda, a estudos empíricos que investigaram a relação entre a idade de responsabilização penal e os índices de violência, bem como as trajetórias de adolescentes submetidos aos sistemas socioeducativo e prisional, de modo a confrontar os argumentos do debate com as evidências disponíveis. A partir dessa análise, o trabalho foi estruturado em tópicos que examinam, sucessivamente, o regime da idade penal no ordenamento brasileiro, as propostas de redução da maioridade penal e, por fim, sua efetividade como instrumento de política criminal.

2 A idade penal no ordenamento jurídico brasileiro

A definição da idade penal no Brasil está diretamente ligada à forma como o Direito compreende a infância e a adolescência. A legislação brasileira estabelece diferentes formas de responsabilização conforme a idade da pessoa, determinando que os menores de dezoito anos são

penalmente inimputáveis e submetidos a um regime jurídico próprio. Isso, contudo, não significa ausência de responsabilização. Quando crianças ou adolescentes praticam condutas previstas como ilícitas, o ordenamento prevê mecanismos específicos de resposta, fundamentados na proteção integral e no reconhecimento de que ainda se encontram em fase de desenvolvimento.

A construção desse modelo não ocorreu de forma imediata. Ao longo da história, a legislação brasileira adotou diferentes formas de tratamento em relação às crianças e aos adolescentes. Durante muitos anos prevaleceu a chamada Doutrina da Situação Irregular, segundo a qual a atuação estatal era direcionada principalmente aos chamados “menores” em situação de abandono ou envolvidos em infrações. O Código de Menores de 1927 representa um dos principais marcos desse período, no qual predominava o controle social, em detrimento do reconhecimento de crianças e adolescentes como titulares de direitos (Costa, 2005).

Esse panorama começou a mudar no país com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, em seu artigo 227, atribuiu à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. A partir desse novo paradigma, em consonância com os avanços das normativas internacionais, notadamente, da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, passou-se a reconhecê-los como sujeitos de direitos, detentores de garantias particulares, em razão de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Foi nesse cenário que se consolidou a Doutrina da Proteção Integral, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 (Costa, 2005).

Sob a perspectiva da responsabilização criminal, o Código Penal, ainda em 1940, já estabelecia que pessoas com menos de dezoito anos estão sujeitas à legislação especial. Com a Constituição Cidadã, a inimputabilidade penal antes prevista apenas na legislação ordinária passou a ter assento constitucional, conferindo-lhe maior estabilidade. O constituinte optou por reforçar o critério puramente biológico (etário), não cabendo avaliar, caso a caso, o grau de maturidade psicológica do adolescente para definir sua responsabilidade perante o sistema penal comum (Costa, 2005).

Dessa forma, a idade funciona como elemento determinante para distinguir quem pode responder pelo sistema penal comum daqueles que serão submetidos ao sistema previsto para crianças e adolescentes.

Entretanto, a inimputabilidade não pode ser confundida com impunidade, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece um modelo específico de responsabilização para aqueles que se encontrem em conflito com a lei.

De início, importa distinguir a situação da criança e do adolescente. O ECA considera “criança” a pessoa com até doze anos incompletos, enquanto “adolescente” é aquela entre doze e dezoito anos de idade. Quando a conduta é praticada por uma criança, aplicam-se medidas de proteção. No caso do adolescente, podem ser impostas medidas socioeducativas, sempre observando as circunstâncias do fato e as regras previstas na legislação especial, diferenciação essa que busca assegurar uma resposta proporcional à idade e ao estágio de desenvolvimento de cada indivíduo (Costa, 2012).

Para tanto, a legislação considera, em seu artigo 103, “ato infracional” toda conduta descrita como crime ou contravenção penal. A terminologia, neste caso, mostra-se relevante, justamente porque a responsabilização ocorre dentro de um sistema específico, voltado à proteção e à educação, sem aplicação das penas previstas para adultos. Acaso comprovada a prática por um adolescente, respeitadas as garantias do devido processo legal e contraditório, serão aplicadas as medidas socioeducativas correspondentes, inclusive, a depender da gravidade do fato, medida de internação (privação de liberdade). Portanto, embora não responda criminalmente como adulto, suas condutas produzem consequências jurídicas.

Diante desse panorama, percebe-se que a definição da idade penal atualmente vigente resulta de um longo processo histórico e constitucional. A Constituição de 1988 consolidou a inimputabilidade dos adolescentes e instituiu um modelo baseado na proteção integral, posteriormente reforçado pelo ECA. Assim, o sistema brasileiro não exclui a responsabilização dos adolescentes, mas determina que ela ocorra por mecanismos compatíveis com sua condição de pessoa em desenvolvimento.

3 As propostas de redução da maioridade penal no Brasil

A discussão sobre a redução da maioridade penal acompanha o cenário político e jurídico brasileiro há décadas. O tema costuma ganhar destaque sempre que episódios de grande repercussão envolvendo adolescentes são divulgados, reacendendo o debate sobre segurança pública, responsabilização e política criminal. Ao longo dos anos, diferentes

propostas legislativas buscaram modificar o tratamento constitucional da matéria por meio de emendas à Constituição.

Dentre essas iniciativas, a de maior proeminência é a Proposta de Emenda à Constituição nº 171, apresentada em 1993, que propôs alterar o artigo 228 da Constituição para permitir a responsabilização penal de adolescentes a partir dos dezesseis anos. Durante sua tramitação, outras proposições com objetivos semelhantes foram apensadas ao texto original, evidenciando que o assunto permaneceu presente na pauta legislativa por muitos anos. Como observa Benetti (2021), a trajetória da PEC demonstra que a discussão sobre a redução da maioridade penal atravessou diferentes momentos da política brasileira e continuou sendo retomada mesmo após importantes avanços na legislação de proteção à infância e à adolescência.

O debate ganhou nova visibilidade em 2015, quando a Câmara dos Deputados voltou a analisar a PEC 171/1993. Na ocasião, diferentes versões da proposta foram submetidas à votação. Em um primeiro momento, o texto substitutivo apresentado pela comissão especial foi rejeitado pelo Plenário. Pouco tempo depois, contudo, foi aprovada, em segundo turno, uma proposta que previa a redução da maioridade penal para dezesseis anos em hipóteses específicas, envolvendo crimes de maior gravidade (Brasil, 2015a). Apesar do avanço durante a tramitação, a alteração constitucional não foi concluída, permanecendo inalterado o texto constitucional vigente.

Sobre o tema, Mansur e Rosa (2022) analisaram cinquenta e um pronunciamentos de parlamentares favoráveis e contrários à proposta, buscando compreender as principais estratégias argumentativas utilizadas durante as sessões deliberativas. Os autores verificaram que os discursos foram marcados não apenas por fundamentos jurídicos, mas também por forte apelo emocional, envolvendo temas como violência, sensação de insegurança e formas de responsabilização dos adolescentes.

Segundo os autores, entre os parlamentares favoráveis à redução predominavam discursos voltados ao endurecimento da resposta estatal, à necessidade de responsabilização mais rigorosa para adolescentes envolvidos em crimes graves e à ideia de que jovens de dezesseis e dezessete anos já possuiriam capacidade suficiente para compreender a gravidade de suas condutas. Sustentava-se, ainda, que o modelo previsto pelo ECA não ofereceria resposta proporcional diante de determinados crimes. Já aqueles contrários à proposta enfatizavam a inexistência de evidências capazes de demonstrar que a redução da maioridade penal produziria diminuição da violência, além dos riscos decorrentes da inserção de adolescentes no

sistema prisional comum, e defendiam que o Estatuto da Criança e do Adolescente já prevê mecanismos próprios de responsabilização, capazes de produzir consequências jurídicas sem afastar a proteção conferida pela Constituição (Mansur; Rosa, 2022).

Mesmo após a tramitação da PEC 171/1993, novas iniciativas continuaram sendo apresentadas - ao refletir sobre essa permanência, Benetti (2021) observa que ela está relacionada à continuidade de discursos que defendem respostas penais mais rigorosas para adolescentes envolvidos em atos infracionais. No Senado Federal, a PEC nº 32, de 2019, propõe reduzir a maioria penal para dezesseis anos mediante alteração do artigo 228 da Constituição, encontrando-se em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde recebeu parecer favorável do relator (Brasil, 2019). Na Câmara dos Deputados, por sua vez, tramita a PEC nº 32, de 2015, e suas apensadas, com idêntico objetivo de reduzir a maioria penal de dezoito para dezesseis anos. Em junho de 2026, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovou a admissibilidade dessa proposta, etapa que, embora inicial, reacendeu o debate público sobre o tema (Brasil, 2015b).

Importa observar, contudo, que a simples apresentação ou aprovação de uma PEC em determinada fase do processo legislativo não produz, por si só, qualquer alteração constitucional. Para que a Constituição seja modificada, mostra-se indispensável o cumprimento de todas as etapas previstas pelo processo legislativo constitucional, até eventual promulgação da emenda. Assim, nenhuma das propostas atualmente em tramitação alterou, até o momento, o texto do artigo 228 da Constituição Federal.

A controvérsia, porém, vai além da definição de uma idade mínima para responsabilização penal, envolvendo, em grande medida, diferentes concepções sobre segurança pública, prevenção da violência e finalidade das políticas criminais. Enquanto parte dos defensores da redução atribui maior relevância ao fortalecimento da punição, seus opositores destacam a necessidade de investimentos em educação, inclusão social, prevenção da violência e fortalecimento das medidas socioeducativas.

Outro aspecto frequentemente debatido diz respeito à natureza constitucional da matéria. Como a inimputabilidade dos adolescentes encontra previsão expressa no artigo 228 da Constituição Federal, qualquer alteração depende, necessariamente, de emenda constitucional. A partir dessa constatação, surge a discussão acerca da eventual proteção desse dispositivo pelas cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, da

Constituição. Nesse sentido, parte relevante da doutrina (Costa, 2005 e 2012; Saraiva, 2016; Sposato, 2013) sustenta que o artigo 228 estaria protegido contra alteração por emenda, por consubstanciar garantia individual, tema que, todavia, permanece objeto de divergências na doutrina e na jurisprudência (Brasil, 1988).

Percebe-se, portanto, que a redução da maioridade penal permanece como objeto de disputa aberta no debate legislativo, envolvendo argumentos jurídicos, políticos e sociais que servirão de base para a análise da redução da maioridade penal como instrumento de política criminal.

4 A redução da maioridade penal como instrumento de política criminal

A discussão sobre a redução da maioridade penal, como visto, ultrapassa a simples definição da idade em que uma pessoa passa a responder pelo sistema penal comum. Trata-se de proposta frequentemente apresentada como instrumento de política criminal, sobretudo por aqueles que defendem respostas mais rigorosas ao aumento da violência. Sob essa perspectiva, acredita-se que a ampliação da responsabilização penal poderia contribuir para prevenir novos delitos e fortalecer a segurança pública. Antes de admitir tal hipótese, contudo, é indispensável avaliar se a medida realmente possui potencial para produzir os resultados que seus defensores lhe atribuem, sob pena de se converter norma penal em resposta meramente simbólica.

A política criminal pode ser compreendida como o conjunto de estratégias adotadas pelo Estado para enfrentar a criminalidade, o que envolve não apenas a criação de normas penais, mas também ações de prevenção, repressão e reinserção social (Zaffaroni; Oliveira, 2010). Nessa perspectiva, o Direito Penal deve constituir a *ultima ratio* do controle social, reservado às hipóteses em que os demais instrumentos estatais se mostrem insuficientes (Baratta, 2011). Por essa razão, qualquer proposta de alteração legislativa deve ser analisada a partir de seus efeitos concretos e não apenas da percepção de que respostas mais severas seriam suficientes para reduzir a prática de crimes. O debate sobre a redução da maioridade penal insere-se justamente nesse contexto.

Um dos argumentos mais recorrentes em favor da redução da idade penal relaciona-se ao chamado efeito dissuasório da punição. De acordo com essa linha de pensamento, adolescentes deixariam de praticar determinadas

condutas caso soubessem que poderiam responder perante o sistema penal comum e receber penas mais rigorosas. A criminologia contemporânea, todavia, relativiza essa premissa, porquanto estudos sobre a função de prevenção geral indicam que a decisão de delinquir vem influenciada muito mais pela certeza de ser responsabilizado do que pela severidade abstrata da sanção cominada (Beccaria, 2015). Desse modo, o incremento da pena, desacompanhado de maior efetividade na responsabilização, tende a produzir escasso efeito preventivo, o que evidencia a fragilidade do argumento dissuasório quando não respaldado em evidências empíricas.

Dentre os estudos que buscaram verificar essa hipótese, destaca-se a pesquisa desenvolvida por Rodrigo Lins e Dalson Figueiredo Filho (2016). Os autores realizaram análise comparativa entre diferentes países, utilizando técnicas estatísticas e espaciais para investigar a relação entre a idade de imputabilidade penal e os índices de homicídio. Os resultados não confirmaram que a redução da maioridade penal estaria associada à diminuição da violência. Pelo contrário: identificou-se uma correlação negativa entre essas variáveis, indicando que países com menor idade de imputabilidade penal apresentavam, em diversos casos, índices mais elevados de violência. Concluíram, dessa forma, que a simples redução da idade penal não pode ser considerada estratégia suficiente para diminuir a criminalidade (Lins; Figueiredo Filho, 2016).

Referidos achados, embora representem apenas uma amostra de discussão mais ampla e complexa, apontam para a necessidade de fundamentar políticas criminais em dados concretos, e não em percepções sociais ou respostas intuitivas diante do aumento da violência. Cumpre observar, ademais, que a demanda punitiva costuma ser alimentada por episódios de grande repercussão midiática, os quais, ao produzirem intensa comoção social, favorecem a adoção de medidas de recrudescimento penal cuja eficácia raramente é submetida a verificação empírica (Budó, 2013). Ocorre que se a finalidade da proposta consiste em reduzir a criminalidade, torna-se indispensável verificar se existem evidências capazes de demonstrar sua efetividade.

Outro elemento relevante diz respeito aos impactos da medida sobre a reincidência e sobre a trajetória dos adolescentes submetidos aos diferentes sistemas de responsabilização. Nesse aspecto, merece destaque o estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2019) acerca das reentradas e reiterações infracionais nos sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. A pesquisa analisou o percurso de adolescentes e jovens após

o cumprimento das medidas aplicadas, buscando compreender os fatores relacionados à continuidade ou à interrupção das trajetórias infracionais (CNJ, 2019).

De acordo com o CNJ, a discussão não deve limitar-se à idade penal, uma vez que as diferenças observadas entre os sistemas socioeducativo e prisional permitem refletir sobre a capacidade de cada modelo em favorecer a ressocialização ou, ao contrário, contribuir para a continuidade das práticas infracionais. Tal constatação dialoga com a compreensão de que o cárcere, longe de neutralizar a criminalidade, frequentemente opera como fator de reprodução da violência, consolidando trajetórias de exclusão e reincidência (Baratta, 2011). Nesse sentido, o estudo evidenciou que a criminalidade juvenil está associada a múltiplos fatores sociais, econômicos e familiares, revelando que respostas pautadas apenas na punição dificilmente conseguem enfrentar toda a complexidade do problema (CNJ, 2019).

Essas constatações reforçam a necessidade de avaliação cuidadosa dos possíveis efeitos da transferência de adolescentes para o sistema prisional destinado aos adultos. A redução da maioridade penal não pode ser compreendida como solução para a violência, sobretudo quando ainda subsistem desafios significativos relacionados ao funcionamento do sistema penitenciário brasileiro - cuja crônica situação de superlotação e violação de direitos foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como verdadeiro “estado de coisas inconstitucional” (Brasil, 2015c).

Merece atenção, ainda, o fato de que uma punição mais severa, não raro, não conduz aos efeitos desejados de impedir a prática de novos delitos. A forma como ocorre a responsabilização, bem como as oportunidades de reinserção social oferecidas após o cumprimento das medidas, exercem influência direta sobre a reincidência. A esse respeito, a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça reforça a importância de compreender os fatores que favorecem a reentrada nos sistemas de responsabilização e demonstra que o enfrentamento da criminalidade juvenil exige abordagem mais ampla do que o simples agravamento das sanções (CNJ, 2019).

Sob outro ponto de vista, os defensores da redução sustentam que o modelo previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente seria insuficiente para responder a determinados atos de elevada gravidade. Para essa corrente, a ampliação da responsabilização penal representaria forma de reforçar a proteção da sociedade e assegurar resposta proporcional às condutas praticadas, atendendo também aos interesses das vítimas e da

coletividade. Cumpre observar, todavia, que o sistema socioeducativo não se confunde com impunidade. A Lei nº 12.594/2012, ao instituir o SINASE, estruturou o regime de responsabilização dotado de finalidade pedagógica e sancionatória, compatível com o momento de desenvolvimento cognitivo e social da adolescência, cujas medidas podem alcançar a privação de liberdade por até três anos, com possibilidade de internação para atos infracionais praticados mediante grave ameaça ou violência à pessoa (Brasil, 2012).

Entretanto, limitar a discussão à ampliação da punição significa desconsiderar fatores que influenciam diretamente a criminalidade juvenil. A prática de atos infracionais costuma estar relacionada a circunstâncias como desigualdade social, evasão escolar, violência familiar, exclusão econômica e inserção precoce em organizações criminosas (Costa, 2008). Reconhecer essas circunstâncias, ressalta-se, não significa pretender afastar a responsabilidade individual, mas compreender que o enfrentamento da violência exige políticas públicas capazes de atuar também sobre suas causas estruturais, e não apenas sobre soluções simplistas (Oliveira, 2018). Some-se a isso a seletividade que caracteriza a atuação do sistema penal, historicamente dirigida a determinados segmentos sociais, de modo que a ampliação do alcance punitivo tende a recair de forma desproporcional sobre adolescentes já vulnerabilizados (Baratta, 2011).

Nesse cenário, políticas voltadas à educação, profissionalização, assistência social, fortalecimento familiar e prevenção da violência assumem papel relevante na redução da criminalidade juvenil (Costa, 2008). A responsabilização jurídica, considerada a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, embora necessária, depende em igual medida da capacidade do Estado de oferecer condições que favoreçam a reinserção social e reduzam as possibilidades de reincidência - exigência que decorre do próprio princípio da proteção integral consagrado no artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O acompanhamento dos adolescentes durante e após o cumprimento das medidas socioeducativas constitui, portanto, fator importante para a construção de políticas públicas mais eficazes e alinhadas a essa perspectiva.

O debate, portanto, revela a existência de diferentes concepções sobre política criminal. De um lado, encontram-se aqueles que defendem maior rigor na responsabilização penal como forma de proteção social. De outro, os que sustentam que a prevenção da violência depende, sobretudo, de políticas públicas capazes de enfrentar as causas da criminalidade

juvenil e promover a reinserção social. Independentemente da posição adotada, a proposta deve ser analisada a partir de sua efetividade prática e dos impactos que poderá produzir sobre a sociedade, evitando soluções simplificadas para um problema reconhecidamente complexo.

5 Conclusão

Ao longo deste trabalho, constatou-se que a discussão sobre a redução da maioridade penal vai muito além da definição da idade em que uma pessoa pode responder criminalmente pelos seus atos, envolvendo questões jurídicas, sociais e políticas, o que explica por que ela continua sendo debatida até hoje e desperta opiniões tão diferentes.

A Constituição Federal de 1988, ao definir que adolescentes são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às regras do Estatuto da Criança e do Adolescente, não chancelou a impunidade para aqueles que praticam atos infracionais. Em verdade, o Brasil conta com sistema próprio, criado para levar em consideração a condição de pessoas em desenvolvimento, compatível com a doutrina da proteção integral.

Ainda assim, existem argumentos importantes, tanto para quem defende, quanto para quem se posiciona de forma contrária à redução da maioridade penal. Os defensores entendem que a medida pode aumentar a responsabilização em casos de crimes graves e contribuir para a segurança pública, enquanto os que são contrários afirmam que não existem provas suficientes de que a simples redução da idade penal seja capaz de diminuir a violência, além de apontarem os problemas já existentes no sistema prisional brasileiro.

A violência, contudo, é fenômeno sistêmico, sem uma única causa, estando ligada a diferentes fatores, como desigualdade social, falta de oportunidades, evasão escolar, violência familiar e dificuldades de acesso à educação e ao mercado de trabalho. Por conta disso, estratégias punitivistas ou pautadas em sentimento de vingança social, não raro, não se mostram suficientes para enfrentamento de problemas sociais complexos.

Diante desse panorama, a redução da maioridade penal dificilmente pode ser tratada como solução isolada para a violência. Embora apresentada com frequência como mecanismo de fortalecimento da responsabilização, as evidências disponíveis não permitem concluir que a simples diminuição da idade penal seria suficiente para reduzir os índices de criminalidade. Os resultados desta pesquisa, ainda que preliminares, reforçam a necessidade

de cautela na formulação de políticas criminais baseadas exclusivamente no endurecimento das penas.

Referências

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BENETTI, Pedro Rolo. Redução da maioria penal: a longa trajetória de um discurso sobre adolescentes. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 23, n. 58, p. 168-203, 2021. DOI: 10.1590/15174522-117933. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-117933>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 9 set. 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 28 jul. 2026.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993**. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal, estabelecendo a imputabilidade penal do maior de dezesseis anos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://www>.

camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015**. Altera o art. 228 da Constituição Federal para admitir, em caráter excepcional, a redução da maioridade penal em casos de crimes hediondos e de crueldade extrema contra pessoas e animais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1228863>. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019**. Altera o art. 228 da Constituição Federal, a fim de reduzir a maioridade penal para dezesseis anos. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135977>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/120>. Acesso em: 23 jul. 2026.

BUDÓ, Marília de Nardin. **Mídia e controle social**: da construção da criminalidade dos movimentos sociais à reprodução da violência estrutural. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o direito penal juvenil**: como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**: da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta. Redução da idade de imputabilidade penal: mitos e justificativas. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 33, n. 2, p. 47-62, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rer/v33n02/v33n02a05.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2026.

LINS, Rodrigo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; SILVA, Lucas. A redução da maioridade penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 118-139, 2016. DOI: 10.1590/1807-0191201622118. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201622118>. Acesso em: 23 jul. 2026.

MANSUR, Thiago Sandrini; ROSA, Edinete Maria. Estratégias de discursos sobre redução da maioria penal em um debate parlamentar. **Revista Psicologia Política**, [s. l.], v. 22, n. 53, 2022. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519-549X2022000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 23 jul. 2026.

OLIVEIRA, Bruna Cristina Silva. “Nenhum passo atrás”: algumas reflexões em torno da redução da maioria penal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 131, p. 75-88, 2018. DOI: 10.1590/0101-6628.131. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.131>. Acesso em: 23 jul. 2026.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente e responsabilidade penal**: da indiferença à proteção integral. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito penal de adolescentes**: elementos para uma teoria garantista. São Paulo: Saraiva, 2013.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e política criminal**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

PRINCIPAIS DESAFIOS DA LEI 14.133/21 NOS MUNICÍPIOS MENORES DO RIO GRANDE DO SUL

Caroline Müller Bitencourt¹
Deise Lirio Ferreira²

1 Introdução

O presente trabalho foi realizado a partir de uma análise da aplicabilidade da lei 14133/21 nos municípios do Rio Grande. Ela veio a ser utilizada de forma obrigatória em 2023, propondo mudanças na realização dos processos licitatórios e contratações no âmbito público. Em sua proposta primordial tem-se a modernização dos processos licitatórios e o aumento da segurança jurídica, porém, como a outra lei 8666/93 ficou vigente por trinta anos essas mudanças não foram automáticas como pensou o legislador. Mesmo que a antiga lei tivesse como característica procedimentos mais burocráticos, a nova lei trouxe mudanças que promoveram a reestruturação na organização do sistema de compras nos órgãos municipais, o que para alguns entes acabou causando aumento no trabalho e para outros melhorou a transparência e os gastos públicos.

Tentando entender a realidade dos municípios menores foi realizado um trabalho tentando identificar quais foram as principais mudanças

- 1 Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC e Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado PPGD UNISC. Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná. Doutora e Mestre em Direito. Especialista em Direito Público. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Membro da Rede de Direito e Políticas Públicas. Membro da Rede internacional de Direito Administrativo. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao CNPq. Advogada.
- 2 Servidora Pública da Câmara Municipal. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado, PPGD UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES. Graduada em Direito pela UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa “Controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público”, coordenado pela Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt. E-mail deiselirio@yahoo.com.br

que foram propostas por esses entes públicos, quais os benefícios e as possíveis dificuldades. Na pesquisa, teve-se como objetivo geral a análise de quais os principais desafios para municípios de pequeno porte para a implementação da Lei 14133/21 e apontar o impacto desses desafios na eficácia e na transparência dos processos licitatórios, com o intuito de propor estratégias que promovam uma gestão pública mais eficiente e transparente.

2 Metodologia

A nova lei de licitações representou um avanço importante no contexto das contratações públicas no Brasil, trazendo modernidade, maior transparência, combate à corrupção e estímulo à concorrência.

Ela trouxe mudanças de paradigmas, introduzindo a necessidade de planejamento não só orçamentário, mas pragmático, com estruturação de um plano de contratação anual, com a programação daquilo que se pretende comprar ou fazer de obras sempre antes do ano.

Para Vinicius Furtado Coelho, advogado e professor de Direito Administrativo a lei 14133/21 trouxe avanços para os municípios menores, pois, no seu entendimento, permitiria que as ações fossem menos burocráticas, já para Lopes et al. (2024) as dificuldades enfrentadas pelos municípios menores foram evidentes, pois um grupo de prefeitos sinalizaram a necessidade de adiamento na cobrança da lei que teve sua vigência em 2024, conforme Projeto de lei 934/2020.

A fim de compreender se ela trouxe ou não mais benefícios realizou-se uma pesquisa utilizando a metodologia hipotético-dedutiva (Mascarenhas, 2018), onde analisou a região do Vale do Rio Pardo, composta por 28 municípios, sendo o maior com população de 138 mil habitantes (Santa Cruz do Sul) e menor com 3500 habitantes (Vale Verde). Nesses municípios em questão foi realizada uma verificação, no Licitacon, das publicações dos processos licitatórios, também foi analisado o site do Portal de Compras Nacional, além disso, também se procurou verificar como estava a aplicação da lei no trabalho dos agentes de contratação, através de questionários pré-elaborados a fim de permitir respostas mais uniformes de dificuldade ou não na utilização da lei.

3 O processo licitatório nos municípios de pequeno porte

A licitação é um procedimento administrativo formal utilizado pela Administração Pública para contratar obras, serviços, compras e realizar alienações. É indispensável para a aquisição de bens e serviços e envolve várias fases, mesmo em municípios com número reduzido de habitantes, respeitando-se as prerrogativas dos municípios de até 20 mil habitantes, que contaram com prazos diferenciados para realizar as devidas adequações.

Num primeiro momento, todos os processos licitatórios necessitam agora estar previstos no Plano de Contratações Anual (PCA), funcionando como uma agenda prévia onde o ente público organiza suas demandas e busca os orçamentos estimados. Conforme aponta Nohara (2021), se bem elaborado, o planejamento permitirá uma organização eficiente do ente público a fim de determinar as dotações orçamentárias para cada necessidade específica, permitindo que fornecedores diversos tenham acesso às demandas do órgão e possam se credenciar para futuros certames.

Na fase preparatória do processo licitatório, destaca-se a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Projeto Básico e do Termo de Referência (TR), itens fundamentais onde se identificam as prioridades da Administração. Furtado (2022) entende que a fase inicial é uma das mais importantes, pois nela o agente estima os preços, verifica marcas compatíveis, define prazos aceitáveis e estrutura a minuta do futuro contrato.

O legislador estabeleceu que o responsável pelo processo licitatório seja, preferencialmente, um servidor efetivo e que haja a estrita segregação de funções. Isso significa que o servidor que elabora o processo licitatório não deve ser o mesmo que executa o pagamento ou atesta o recebimento, garantindo maior transparência e evitando erros técnicos. Contudo, essas alterações se tornaram um desafio complexo para municípios que possuem quadros restritos de pessoal, que é a realidade da maioria dos entes da região do Vale do Rio Pardo.

Figura 1: Etapas do Processo Licitatório



Fonte: Elaborado pelas autoras.

4 As principais mudanças trazidas com a nova lei de licitações

A nova Lei de Licitações, embora já sancionada em 2021, tornou-se de aplicação obrigatória após o período de transição, destacando-se como uma de suas principais inovações a centralização e a realização dos processos por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Segundo (2024), essa transição eletrônica representou o maior marco de mudança prática nos departamentos de compras.

Para Lemos (2022), a centralização de dados no PNCP e a padronização de modelos, juntamente com o incentivo aos registros de preços, favorecem a transparência e a eficiência, inclusive em estruturas administrativas mais frágeis. Nos municípios menores, os processos costumavam se limitar ao pregão e à dispensa de licitação. Antigamente, a dispensa era publicada apenas ao final do processo no Tribunal de Contas, baseando-se muitas vezes na coleta simples de três orçamentos de fornecedores locais, com divulgação restrita a jornais da região.

Outra importante mudança foi a incorporação definitiva de princípios como a segregação de funções, a valorização do controle, o uso obrigatório de tecnologias da informação, a unificação de modalidades e a criação de um cadastro nacional de fornecedores, introduzindo práticas de governança e compliance (DE CASTRO, 2023).

O artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 prioriza objetivos como o desenvolvimento nacional sustentável, a inovação e a isonomia, buscando alinhar o Brasil com as melhores práticas internacionais. Conforme ponderam Macedo e Oliveira (2025), o êxito prático da norma dependerá do comprometimento contínuo dos gestores públicos.

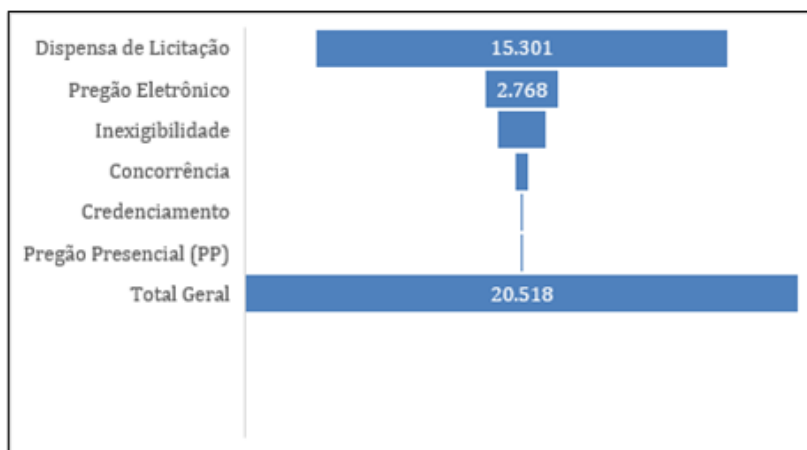
5 Discussão dos resultados

A aplicação da lei demanda várias etapas complexas e impõe a mesma cobrança legal tanto para municípios de grande porte quanto para os de estrutura reduzida. Exemplificando essa disparidade, um município como Lagoa Bonita do Sul, que possui aproximadamente 2.921 habitantes, conta frequentemente com apenas um servidor para conduzir o processo licitatório acumulando outras funções. Este profissional precisa executar as mesmas etapas regulamentares que o município de Santa Cruz do Sul, que possui mais de 130 mil habitantes e uma equipe técnica estruturada.

A exigência de segregação de funções torna-se um obstáculo severo quando o quadro de pessoal é escasso. Mota (2021) argumenta que a distribuição das funções de autorização, aprovação, execução e controle entre servidores distintos é impraticável em entes menores que possuem uma média ínfima de servidores administrativos qualificados. Além disso, a obrigatoriedade dos meios eletrônicos esbarra na infraestrutura tecnológica local, visto que nem todas as regiões dispõem de conexões estáveis de internet para certames que duram horas (DINIZ ET AL, 2023).

Como observa Rodrigues (2021), a eficiência da norma está condicionada a um ambiente organizacional capaz de absorver as mudanças, o que pressupõe investimentos em qualificação e modernização tecnológica. Por outro lado, o ponto positivo reside na ampliação da competitividade: o formato eletrônico e a publicação centralizada no PNCP permitiram que fornecedores de qualquer região participassem dos certames, gerando economia de escala e redução dos preços contratados.

Figura 2: Tipos de Licitação nos Municípios



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados PNCP.

Os dados coletados no PNCP demonstram que, entre os anos de 2022 e 2026, as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) continuam representando a maior parcela dos procedimentos administrativos na região (74,6% de dispensas). Isso reflete a busca dos pequenos municípios por celeridade nas demandas cotidianas, valendo-se dos novos limites de valor ampliados pela Lei nº 14.133/2021. Em contrapartida, modalidades como o Credenciamento (0,6%) e a Concorrência (2,4%) apresentam uso restrito devido ao seu rigor procedimental. Verificou-se também que o número total de publicações e o volume de dados anexados cresceram substancialmente, exigindo que processos de dispensa que antes ocupavam uma página agora tramitem com ampla transparência documental e prazos de manifestação de 8 a 15 dias.

Para Franklin (2022), esse plano veio fortalecer a necessidade de um planejamento estratégico voltado à transparência e à economicidade que deve nortear a administração pública municipal.

6 Conclusões

A presente pesquisa cumpre seu objetivo científico ao evidenciar que a Lei nº 14.133/2021 estabelece um divisor de águas na modernização administrativa do país, substituindo o antigo e burocrático regime da Lei nº 8.666/1993 por um ecossistema focado na eficiência digital, transparência e planejamento estratégico. No entanto, os achados revelam

que a legislação peca por sua perspectiva uniforme. Ao desconsiderar as profundas assimetrias estruturais, financeiras e de pessoal que caracterizam os municípios de menor porte — como a realidade observada na região do Vale do Rio Pardo —, a norma impõe o mesmo nível de exigência a estruturas administrativas radicalmente distintas.

Os dados empíricos extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deixam claro esse descompasso: a expressiva concentração de 74,6% dos procedimentos na forma de contratação direta (dispensa de licitação) sinaliza que os pequenos entes buscam, nos limites valorativos da nova lei, uma válvula de escape para obter a celeridade que o rigor procedimental das demais modalidades impede. Além disso, a obrigatoriedade de preceitos como a segregação de funções e a elaboração complexa de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Planos de Contratação Anual (PCA) converte-se em um severo obstáculo regulatório diante de quadros de pessoal escassos e infraestruturas tecnológicas muitas vezes deficitárias.

Por outro lado, o estudo demonstra que o advento do ambiente virtual e a centralização no PNCP geraram externalidades manifestamente positivas. Ao romper as barreiras geográficas dos antigos certames locais, a ampliação da competitividade atraiu novos fornecedores, promovendo economia de escala e otimização dos gastos públicos. Nota-se, paralelamente, um compromisso louvável dos agentes públicos da região, que têm recorrido à capacitação contínua para mitigar tais entraves e buscar a conformidade legal.

Em suma, conclui-se que os desafios impostos pelo novo microsistema licitatório são complexos, porém superáveis. Para que a eficácia e a integridade almejadas pelo legislador não fiquem restritas aos grandes centros urbanos, faz-se imperativo que a transição normativa nos pequenos municípios seja acompanhada por um planejamento estratégico local e, fundamentalmente, por um suporte institucional coordenado — seja por meio de consórcios intermunicipais ou assistência técnica estadual. Somente assim consolidar-se-á uma gestão pública municipal genuinamente ética, eficiente e inclusiva.

Referências

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Modalidades e rito procedimental da licitação. In: GUIMARÃES, Edgar et al. **Licitações e contratos**

administrativos: inovações da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 55-106.

BERTONCELO, Edison; MICHETTI, Miqueli; NETTO, Michel Nicolau. Desafios e potencialidades do uso de questionário estruturado em pesquisas sociológicas sobre distinção e classes sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 39, 2024.

BORDALO, Rodrigo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos:** principais mudanças. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BOECHAT, Gabriela. Contratações abertas: uma análise da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, jan./jun. 2022.

CARVALHO, Guilherme; HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. As cláusulas exorbitantes 30 anos depois: notas sobre as prerrogativas da administração pública na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 284, n. 1, p. 157-188, 2025.

CASTRO, Leondenis Sarmiento. A publicidade dos atos à luz da Nova Lei de Licitações. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 29, n. 7518, 31 jan. 2024.

CORREA, Caroline Alves Martins Pires. Plano de Contratações Anual. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021):** principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Dialética, 2023.

DA CUNHA, Silvana Junqueira Oliveira. O diálogo competitivo na Lei nº 14.133/2021: inovação, eficiência e desafios de controle na administração pública. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 4438-4450, 2023.

DE CASTRO, Juliana Dinelly. Principais alterações da Lei nº 14.133/2021 em relação à legislação anterior e seus impactos em relação ao sistema de registro de preços. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 4438-4450, 2023.

DE LEMOS JÚNIOR, Evandro Pires. Aspectos diferenciados do regime de concessão de serviço de água e saneamento por intermédio de unidades regionais de saneamento previstos na Lei 14.026/2020: a possibilidade de “adesão” posterior de municípios não participantes da

licitação. **Revista do Direito Público**, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DINIZ, Emanuely; FRAGOSO, Jusemar Pinheiro Coquito; RESGALA JUNIOR, Renato Marcelo. Análise das mudanças e impactos no âmbito municipal com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: os impactos da Lei nº 14.133/2021 para os municípios com menos de 20 mil habitantes. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 8, p. 1629-1636, 2023.

FRANKLIN, Danielle Silva Oliveira et al. A importância do planejamento de compras na Lei nº 14.133/2021 para a eficiência da execução orçamentária. **Revista do TCEMG**, v. 40, n. 2, 2022.

FURTADO, Monique Rocha; VIEIRA, James Batista. Portal Nacional de Contratações Públicas: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a lei de licitações e contratos. **Revista de Gestão Pública**, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 123-135.

LOPES, Misael Henrique dos Santos; GONÇALVES, João Rodrigo Souza; RAMOS, Ana Laura Silva; OLIVEIRA FILHO, Raimundo; SOUZA, Rodrigo Marcelo de Oliveira. Repercussões municipais da implementação da lei 14.133/2021 no ordenamento jurídico: um enfoque nas prefeituras. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 11, p. 1622-1632, 2024.

MACEDO, Artione Rocha; DE OLIVEIRA, Jocirley. **A nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/2021) e seus impactos na administração pública**: desafios e perspectivas. *Facit Business and Technology Journal*, v. 1, n. 63, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTA, Railson Lima; PELISSON, Gustavo Chalegre. Licitações: entraves e benesses diante das modificações geradas frente as inovações introduzidas pela lei nº 14.133/2021. **Remunom**, v. 5, n. 1, 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Atlas, 2021.

REBELATO, Edinéia Penteado Nogueira; SILVA, Emanuele Proença; DA SILVA RODRIGUES, Fábio. **Transparência e licitação**. Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 5, n. 1, 2021.

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E OS CRIMES DE FEMINICÍDIO E VICARICÍDIO: ANÁLISE DOS INDICADORES CRIMINAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Caroline Fockink Ritt¹

Graciela Lourdes Foresti Chagas²

1 Introdução

A violência contra a mulher não é um fenômeno moderno, mas uma construção milenar alicerçada em estruturas de poder que, por séculos, naturalizaram a superioridade masculina. Historicamente, o corpo feminino foi tratado como extensão do patrimônio do homem — seja ele pai, marido ou irmão — e sua autonomia foi cerceada por discursos que travestiam papéis de gênero socialmente construídos de “determinismos biológicos”.

No Brasil, esse cenário foi reforçado por uma legislação que, desde o período colonial com as Ordenações Filipinas até o Código Civil de 1916, chancelou a subordinação da mulher, condicionando sua “honestidade” ao comportamento sexual e justificando agressões sob o pretexto da disciplina ou da honra.

A superação desse paradigma de “crimes contra os costumes” para a proteção da Dignidade Sexual e da Vida foi lenta e exigiu a pressão de tratados internacionais, como a CEDAW, e a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a experiência jurídica brasileira demonstrou que a igualdade formal perante a lei era insuficiente para conter a letalidade de

-
- 1 Professora da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e no Ceisc. Advogada. Pós-doutora em Direitos Fundamentais pela PUC RS. Doutora em direito pela UNISC. Especialista em direito penal e processual penal pela UNISC. Coordenadora do projeto de extensão: Combate da violência doméstica: direitos da mulher agredida, nas delegacias de polícia de Santa Cruz do Sul e em Sobradinho e SALA DAS ROSAS, na UNISC.
 - 2 Delegada de Polícia do Estado do Rio Grande do Sul. Professora da Acadepol 2011/2012; Graduada pela Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Especialista em Direito Público pela FMP.

gênero. A necessidade de uma intervenção estatal mais incisiva culminou na Lei Maria da Penha (2006) e, mais recentemente, em uma profunda reforma do Código Penal que buscou conferir autonomia e maior rigor ao enfrentamento da violência doméstica.

O objetivo deste artigo é analisar o atual estágio dessa evolução legislativa, com foco no *Pacote Antifeminicídio (2024)*, que transformou o feminicídio em crime autônomo e elevou substancialmente as penas, como também na inovadora tipificação do *Vicaricídio*, que acontece no ano de 2026.

Para além da exegese normativa, este trabalho utiliza dados do *Mapa do Feminicídio do Rio Grande do Sul (2025)* para confrontar a teoria com a prática. A análise das estatísticas gaúchas revela um perfil alarmante: a violência letal ocorre, majoritariamente, no âmbito doméstico e contra mulheres que ainda não haviam acessado o sistema de proteção estatal.

Estruturado em três partes, o presente estudo percorre o histórico da subordinação feminina, detalha as recentes alterações no Código Penal, com relação ao crime de feminicídio e vicaricídio, seus reflexos na Lei de Execução Penal e, por fim, aponta a realidade de violência letal que acontece no âmbito doméstico, através de dados publicizados pelo mapa do Feminicídio no Rio Grande do Sul.

2 Violência contra a mulher: aspectos históricos no Brasil

O fenômeno da violência contra a mulher constituiu-se ao longo de milênios a partir de práticas estruturais em que os homens ocupavam papel de superioridade. A mulher foi mantida em uma posição de subordinação onde seu corpo foi tratado como propriedade e suas ações inteiramente gerenciadas pela figura masculina que sobre ela exercia poder, pelo pai, marido e até irmãos. (Bravo, 2019, p. 16)

No Brasil, a colonização naturalizou a violência contra as mulheres influenciando a história legislativa que foi marcada por diversas normas que atingiam severamente a autonomia das mulheres consideradas “patrimônio” masculino. Essa ideologia que foi posteriormente referendada pela legislação legitimou a dominação e fez do âmbito doméstico um espaço privilegiado para prática de violências contra a mulher. A honestidade da mulher era diretamente ligada à sua vida sexual e comportamentos que saíssem dos padrões da sociedade da época, justificavam a violência como forma de disciplina. (Mello, 2020, p. 103)

As Ordenações Filipinas que vigoravam durante o período colonial (de 1532 a 1822) permitiam que o marido aplicasse castigos físicos à esposa e até mesmo a matasse em caso de adultério. A Lei Geral de 1827 permitiu que meninas frequentassem a escola, porém o currículo era discriminatório, pois no âmbito da matemática, por exemplo, somente era permitido ensiná-las as quatro operações básicas. A ênfase estava nas “prendas que serviam à economia doméstica”. Disciplinas científicas ou políticas eram exclusividade dos alunos homens. O Decreto Lei nº 7.247/1879, por sua vez, permitiu o acesso feminino a faculdades, mas impunha condições restritivas: a matrícula dependia de autorização do pai ou marido, e as aulas deveriam ser ministradas separadamente.

A educação das meninas sempre foi somada à antiga ideia de educação doméstica e a escolaridade destinada às mulheres não era a mesma destinada aos meninos. Tal fato era retratado perfeitamente num provérbio português, aplicado às moças de classe alta brasileira, que dizia que “*uma mulher é suficientemente educada quando pode ler com propriedade seu livro de orações e sabe como escrever a receita de geléia de goiaba; mais do que isso põe o lar em perigo*”. (EXPILLY, 1935, p. 401.)

O marido permanecia o chefe da família, legalmente constituído. Como as Ordenações Filipinas, de 1603, compiladas em Portugal, o Código Civil Republicano de 1916 reconhecia e legitimava os privilégios e a supremacia masculina. Limitava o acesso das mulheres ao emprego e à propriedade. A mulher casada ainda era, por lei, considerada incapacitada. Somente na ausência do marido, a mulher poderia assumir legalmente a liderança da família. Sem a autorização do marido, a mulher não poderia aceitar ou recusar uma herança, exercer uma profissão, servir como guardiã legal, entrar em litígio, exceto quando fosse para proteger a propriedade comum da família, ou contrair obrigações que poderiam conduzir à alienação daquela propriedade. Restrições semelhantes nunca eram impostas ao marido. Embora ela pudesse receber uma pensão ou abrir uma conta em banco sem a permissão formal do marido, ele tinha o direito de proibir tais ações. Era dentro de casa, ao contrário, que muito da incapacidade legal da mulher cessava. Código Civil da época a autorizava a fazer as compras necessárias ao consumo doméstico. Assim, o código claramente deixava subentendido que o lar era sua esfera própria de ação, embora nela o marido ainda exercesse o controle legal. (Hahner, 2003, p. 192)

Em 24 de fevereiro de 1932 o novo Código deu amplo direito de voto às mulheres, sob as mesmas condições dadas aos homens, ou seja, analfabetos de ambos os sexos permaneciam sem poder votar. Assim, o Brasil tornou-se o quarto país do hemisfério ocidental a garantir o voto às mulheres, logo depois do Canadá, dos Estados Unidos e do Equador. A campanha sufragista no Brasil nunca se tornou um movimento de massas, mas, apesar disso, teve o mérito de se caracterizar por sua excelente organização, bem maior do que a maioria dos movimentos semelhantes que a seguiram na América Latina (Hahner, 2003, p. 332-333).

O Código Penal original de 1940 utilizava a expressão “mulher honesta” na tipificação de crimes sexuais, indicando que as mulheres que não se adequassem ao padrão moral conservador tinham menos proteção legal. Além disso, estupro e outros crimes sexuais eram classificados como “crimes contra os costumes”, indicando que o interesse protegido era a moralidade social e a honra da família (pai ou marido), não a liberdade sexual da mulher. Já no crime de sedução, se o agressor casasse com a vítima, a punibilidade era extinta. (Colling, 2020)

Até 1962, mulheres casadas precisavam de autorização do marido para trabalhar. Entretanto, no final do Século XX, com a ratificação da *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW) teve início no Brasil a transformação deste cenário. A convenção, adotada pela ONU, é o principal tratado internacional de direitos humanos das mulheres. Ela obriga os países a eliminar a discriminação de gênero, garantindo igualdade substantiva em direitos políticos, econômicos, sociais e civis. A CEDAW foi promulgada pelo Brasil em 1984, pelo Decreto nº 84.460, de 20 de março, bem como foi reforçada vinte anos após a sua confecção, com o *Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, que foi promulgada pelo Brasil em 30 de julho de 2023, por meio do Decreto nº 4.316, entrando em vigor em 28 de setembro do referido ano. (Bravo, 2019, p. 56)

Com a adesão, o Brasil comprometeu-se a revogar leis discriminatórias e, em 1988 com a promulgação da Constituição Federal foi estabelecida a igualdade formal entre homens e mulheres. Além disso, o artigo 226, § 8º determinou: “o Estado assegurará a assistência à família da pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Contudo, mesmo após tais modificações iniciais o sistema criminal brasileiro continuou tratando a violência doméstica e familiar como crime de menor potencial ofensivo que se subsumia à Lei 9.099/95. Assim, as medidas despenalizadoras como a transação penal e a suspensão condicional do processo, a possibilidade de aplicação de penas pecuniárias como pagamento de cestas básicas geraram sentimento de impunidade e refletiram diretamente no aumento das estatísticas desta espécie de crime. (Meneghel, 2013, p. 692)

Além disso, até o ano de 2005 o casamento ainda era considerado causa extintiva da punibilidade nos crimes “contra os costumes”, atualmente denominados crimes contra a dignidade sexual. E foi apenas em 2009, com a edição da Lei 12.015, que os crimes que atingem a liberdade sexual deixaram de ser nominados “Crimes Contra os Costumes” para então serem definidos como “Crimes Contra a Dignidade Sexual”.

Este cenário estruturado ao longo dos anos demonstrou que a neutralidade formal do direito penal não seria mais suficiente para superar a desigualdade de gênero que havia se estabelecido. Assim, legislações específicas como a Lei Maria da Penha e o Pacote Antifeminicídio surgiram com o objetivo de sanar o desequilíbrio material entre homens e mulheres.

Em 2006 entra em vigor a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, definindo as formas dessas violências (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral). Ainda, dispôs sobre políticas públicas integradas de assistência à mulher vítima, além de reestruturar o Poder Judiciário com a criação de Juizados de Violência Doméstica e familiar contra a mulher, com competência cível e criminal.

Em 9 de março de 2015 entrou em vigor a Lei nº 13.104/2015, alterando o Código Penal brasileiro para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio e, conseqüentemente, como crime hediondo. Define o feminicídio como o assassinato de mulheres por razões da condição do sexo feminino, decorrentes do menosprezo ou discriminação à condição de mulher. No julgamento da ADPF 779, concluído em agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da tese da “legítima defesa da honra” em crimes de feminicídio ou agressão contra mulheres, firmando que tal argumento é incompatível com a Constituição Federal de 1988. A decisão proibiu o uso desse argumento pela defesa, acusação, polícia ou juízes. (STF, 2023, <https://www.stf.jus.br>)

Em outubro de 2024 foi sancionada a Lei 14.994, conhecida como *Lei Antifeminicídio*, tornando o feminicídio um crime autônomo (Art. 121-A do Código Penal) e aumentando a pena, que era de reclusão de 12 a 30 anos para 20 a 40 anos. Além disso, a norma também agravou punições para outros crimes contra mulheres e modificou artigos da Lei Maria da Penha.

Ao deixar de ser vista como um problema privado e passar a ser entendida como uma violação estrutural dos direitos humanos e da saúde pública, a violência doméstica passou a exigir uma postura ativa do Estado. No cenário jurídico atual, ela é compreendida como fruto de desigualdades de gênero e de poder. Por essa razão, as normas penais diferenciadas e especializadas que protegem as mulheres não representam um privilégio, mas sim uma ferramenta constitucional de discriminação positiva. Esse tratamento busca reequilibrar relações sociais desiguais, coibir novas agressões e garantir uma punição proporcional à gravidade da violência estrutural cometida.

3 O crime de feminicídio: de qualificadora do crime de homicídio até, finalmente, tipo penal independente

O Estado brasileiro apontava a necessidade de criação de mecanismos para proteção da vida digna de meninas e mulheres. Na proposta de Plano de Trabalho da CPMI de Violência Contra a Mulher³, destacou-se que o foco dos trabalhos era apurar *“as causas que podem revelar as possíveis fragilidades e insuficiências do aparato institucional do Estado brasileiro na proteção às mulheres”*, além de ter o objetivo de *“diagnosticar as lacunas existentes nos sistemas de prestação da segurança pública e jurisdicional, avaliar as suas condições estruturais, administrativas e orçamentárias e apresentar propostas de aperfeiçoamento das políticas de combate à violência contra as mulheres”*. (Bravo, 2019, p. 65-66)

Uma das propostas que surgiram, a partir da CPMI de Violência Contra a Mulher foi a apresentação no Senado Federal, em 15 de julho

3 Diante do cenário de permanência de violências diversas contra as mulheres no Brasil, em 2011 foi realizado requerimento no Congresso Federal para que fosse instaurada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para “investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência” (Senado Federal, 2013, p. 10). A CPMI de Violência Contra a Mulher foi instalada em 8 de fevereiro de 2012, sendo concluída e exibido relatório final em julho de 2013, com a apresentação de projetos de lei no Senado Federal e na câmara dos Deputados.

de 2013, do Projeto de Lei nº 292, para alterar o Código Penal, fazendo incluir no art. 121 – crime de homicídio – a circunstância qualificadora do feminicídio. Após a tramitação do PLS nº 292, foi enviada a matéria para a Câmara dos Deputados, tendo origem o Projeto de Lei nº 8305, de 17 de dezembro de 2014. O referido PL pretendia incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, assim como incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos, alterando a lei 8.072/90. Esse PL foi transformado na Lei Ordinária nº 13.104, publicada em 9 de março de 2015, realizando alterações no Código Penal e na Lei dos Crimes Hediondos. (Bravo 2019, p. 66)

A partir de março de 2015, então, o Brasil passou a reconhecer expressamente o feminicídio como uma conduta específica de morte de mulheres em razão de sua condição de identificação /pertencimento ao sexo feminino, de forma autônoma aos demais homicídios praticados contra homens ou contra mulheres, sem que tenham relação com violência doméstica e familiar ou com discriminação à condição de ser mulher. Ainda em 2015, o Ministério da Justiça realizou um estudo denominado *A violência doméstica fatal: o problema do feminicídio íntimo no Brasil*, demonstrando a necessidade de verificação do problema das mortes sexistas de mulheres. Essa marcação da necessidade de enxergar as mortes das mulheres em razão da condição de serem mulheres de forma específica vai ao encontro de todos os tratados e convenções internacionais que o Brasil ratificou na luta pelo fim da discriminação e das formas de violência contra a mulher. (Bravo 2019, p. 68)

O crime de feminicídio é considerado como o ápice da violência de gênero e também configura-se em uma grave violação aos direitos humanos e um desafio estrutural ao Estado Democrático de Direito e à segurança pública brasileira. Dados do *Atlas da Violência (IPEA, 2023)* corroboram a gravidade do cenário, posicionando o Brasil com uma das maiores taxas de vitimização da América Latina, fenômeno frequentemente marcado pela subnotificação e pela reincidência delitiva (Bezerra, 2025). Segundo o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 1.467 mulheres morreram vítimas de feminicídio em 2023 — o maior registro desde a sanção da lei que tipifica o crime, em 2015. As agressões decorrentes de violência doméstica tiveram aumento de 9,8%, e totalizaram 258.941 casos (Ministério das Mulheres, 2024).

Buscando a transformação desse contexto, o Poder Legislativo editou a *Lei nº 14.994/2024*, denominada *Pacote Antifeminicídio*, que

promoveu alterações substantivas na legislação penal e processual penal. A norma buscou o recrudescimento da resposta estatal por meio da tipificação do feminicídio como crime autônomo, do agravamento das sanções, da imposição de medidas de monitoramento eletrônico (tornozeleiras) e da otimização do rito investigativo, visando conferir maior celeridade e eficácia à tutela jurisdicional das vítimas. (Bezerra, 2025) O principal avanço residiu na tipificação do feminicídio, art. 121-A do Código Penal, como crime autônomo, deixando de ser mera qualificadora subjetiva do homicídio (ex-inciso VI do § 2º do art. 121).⁴

A nova norma também promoveu o aumento das penas para os casos de lesão corporal contra a mulher, para os crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação), para o crime de ameaça e para o de descumprimento de medidas protetivas.

O quadro abaixo mostra o comparativo entre as legislações:

Infração Penal	Antes (Lei anterior)	Depois (Lei 14.994/2024)
Feminicídio	Reclusão, 12 a 30 anos (qualificadora)	Reclusão, 20 a 40 anos (crime autônomo)
Lesão Corporal (violência doméstica)	Detenção, 3 meses a 3 anos	Reclusão, 2 a 5 anos
Ameaça (motivação de gênero)	Detenção, 1 a 6 meses	Pena aplicada em dobro
Descumprimento de Medida Protetiva	Detenção, 3 meses a 2 anos	Reclusão, 2 a 5 anos e multa

4 **Feminicídio**
Art. 121-A. Matar mulher por razões da
Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos.
§ 1º Considera-se que há razões da condição do sexo feminino quando o crime envolve:
I – violência doméstica e familiar;
II – menosprezo ou discriminação à condição de mulher.
§ 2º A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime é praticado:
I – durante a gestação, nos 3 (três) meses posteriores ao parto ou se a vítima é a mãe ou a responsável por criança, adolescente ou pessoa com deficiência de qualquer idade;
II – contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos, com deficiência ou portadora de doenças degenerativas que acarretem condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental;
III – na presença física ou virtual de descendente ou de ascendente da vítima;
IV – em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);
V – nas circunstâncias previstas nos incisos III, IV e VIII do § 2º do art. 121 deste Código.
Coautoria
§ 3º Comunicam-se ao coautor ou partícipe as circunstâncias pessoais elementares do crime previstas no § 1º deste artigo.

Vias de Fato (motivação de gênero)	Prisão simples, 15 dias a 3 meses	Pena triplicada
Crimes de Honra (calúnia, difamação, injúria)	Penas do rito comum	Pena aplicada em dobro

Fonte: Quadro elaborado pelas autoras

Além do aumento do tempo de prisão, as alterações restringiram drasticamente benefícios processuais. A determinação, na época, em 09 de outubro de 2024, foi que os condenados por feminicídio deveriam cumprir, no mínimo, 55% da pena para progredir de regime, mesmo os réus primários. Também, restou vedada a concessão de liberdade condicional para o tipo penal e tornou-se obrigatório o uso de tornozeleira eletrônica para saídas autorizadas do sistema prisional. Ainda, restou proibida a visita íntima ou conjugal para condenados por crimes contra a mulher no contexto de violência doméstica. Observa-se que, a partir de 24 de março de 2026, a Lei 15.358 de 2026, que instituiu o Marco Legal de Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann) apelidada de “*lei antifacção*”, o quantum para progressão de regime, em caso de crime de feminicídio, passou a ser de 75%, se o condenado for primário, vedado, na situação, o livramento condicional, conforme nova redação do art. 112, inciso VI, alínea “d”, da Lei de Execução Penal.⁵

Com relação à tipificação do crime de feminicídio, o art. 121-A do Código Penal estabeleceu causa de aumento de pena (no § 2º do art. 121-A) para o crime, que será aumentada de um terço até a metade: a) quando o feminicídio é cometido durante a gestação, nos três meses posteriores ao parto ou se a vítima é mãe ou responsável por criança; b) quando é contra menor de 14 anos, ou maior de 60 anos, ou mulher com deficiência ou doença degenerativa; c) quando é cometido na presença de pais ou dos filhos da vítima; d) quando é cometido em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha; e e) no caso de emprego de veneno, tortura, emboscada ou arma de uso restrito contra a vítima. Por fim, como efeito da sentença condenatória, conforme

5 Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos: [...]

VI - 75% (setenta e cinco por cento) da pena, se o apenado for: [...]

d) condenado pela prática de feminicídio, se for primário, vedado o livramento condicional;

determinação no art. 92, II do Código Penal, inovação que foi trazida pela lei nº 14.994 de 2024:

Art. 92 - São também efeitos da condenação:

[...]

II – a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente, tutelado ou curatelado, bem como nos crimes cometidos contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, nos termos do § 1º do art. 121-A deste Código (Brasil, 2024).

E, como efeito de condenação, previsto no art. 92, §2º, também incluído pela lei nº 14.994 de 2024: “§ 2º Ao condenado por crime praticado contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, nos termos do § 1º do art. 121-A deste Código serão: I – Aplicados os efeitos previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo;” Que são: “*I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo*”, e:

II – a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente, tutelado ou curatelado, bem como nos crimes cometidos contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, nos termos do § 1º do art. 121-A deste Código;

II – Vedadas a sua nomeação, designação ou diplomação em qualquer cargo, função pública ou mandato eletivo entre o trânsito em julgado da condenação até o efetivo cumprimento da pena;

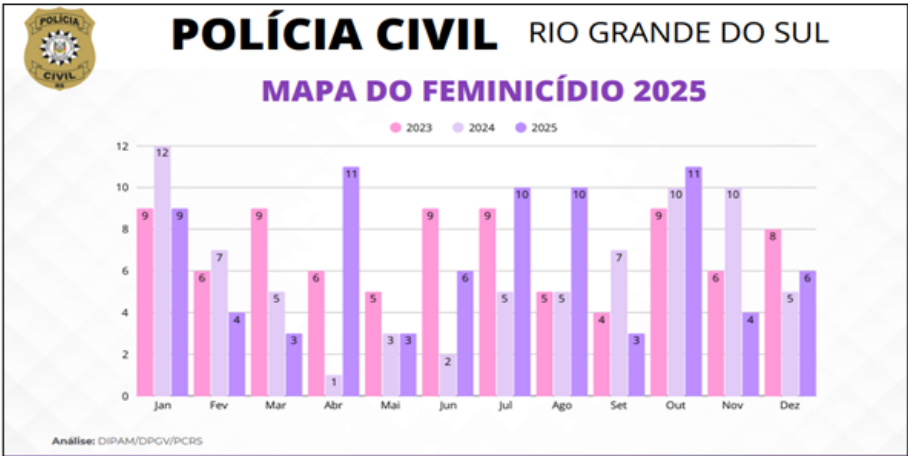
III – automáticos os efeitos dos incisos I e II do *caput* e do inciso II do § 2º deste artigo (Brasil, 2024).

Ou seja, para o agressor, como efeito de condenação, estão proibidas a nomeação, a designação ou a diplomação em qualquer cargo, função pública ou mandato eletivo entre o trânsito em julgado da condenação e o efetivo cumprimento da pena. E, conforme art. 92, § 2º, em seu inciso III, trata-se de efeito automático da condenação.

4 Mapa do feminicídio no Rio Grande do Sul: um perfil alarmante

No Rio Grande do Sul, de acordo com o MAPA DO FEMINICÍDIO publicado pela Polícia Civil Gaúcha, a série de taxas de feminicídio por

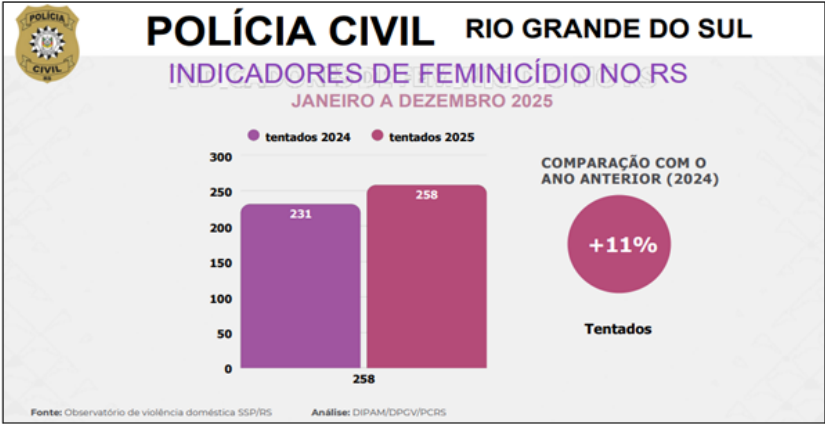
100 mil mulheres registrou 1,5 em 2023 e 1,2 em 2024, segundo dados consolidados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e estatísticas estaduais (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).



No ano de 2025 foram registrados 80 feminicídios consumados, o que corresponde a uma taxa aproximada de 1,39 feminicídios por 100 mil mulheres, considerando a população feminina estimada do Estado. Destes, a maior parte ocorreu no interior do Estado, conforme gráfico que segue:

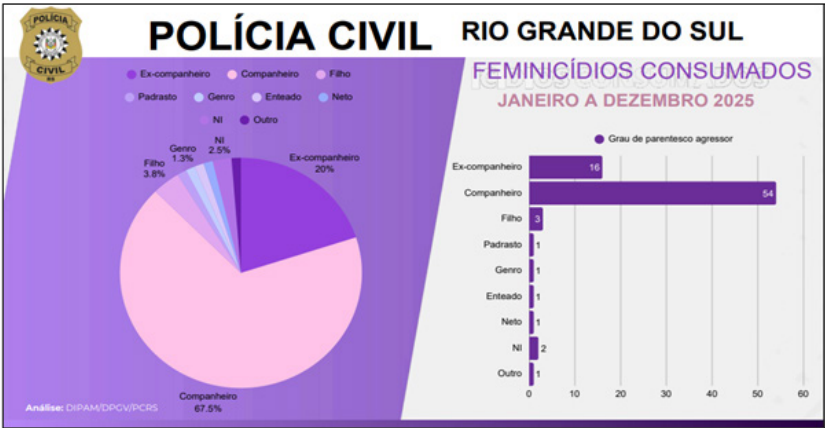


Também foram analisados os índices de ações tentadas, evidenciando um aumento de 11% de casos no ano de 2025, em relação ao ano anterior:



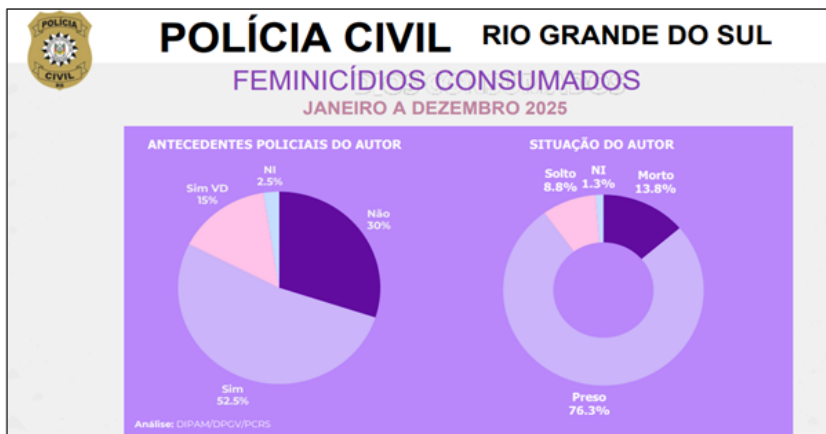
No que se refere à cor/raça, a maior parte das vítimas foi identificada como branca, em consonância com a composição demográfica do Estado do Rio Grande do Sul – conforme os registros disponíveis. A análise da escolaridade apontou que a maioria das vítimas possuía até o ensino médio, indicando um perfil de escolaridade predominantemente básica. Ressaltou-se, contudo, a presença de vítimas em todos os níveis de escolaridade (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).

Quando observada a relação entre vítima e agressor, verificou-se que 89,9% dos casos ocorreram no contexto de relações íntimas, envolvendo, em sua maioria, companheiros ou ex-companheiros. Esse resultado reforçou o caráter doméstico, relacional e continuado do feminicídio, evidenciando que a violência letal é, frequentemente, o desfecho de ciclos prévios de violência nas relações afetivas (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).





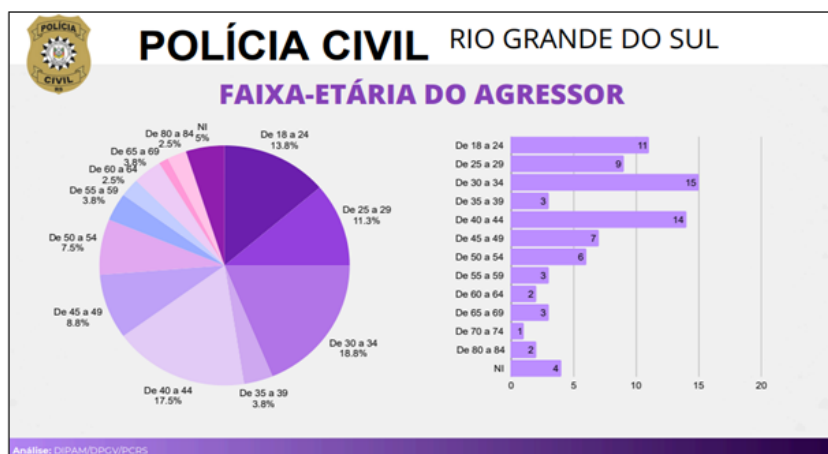
Ainda, constatou-se que 64,6% dos agressores possuíam algum tipo de registro criminal anterior, incluindo parcela significativa com histórico específico de violência doméstica. Tal índice denotou a recorrência de comportamentos violentos anteriores ao evento letal, evidenciando a importância da atuação preventiva do sistema de justiça e da rede de proteção em situações já identificadas como de risco (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).



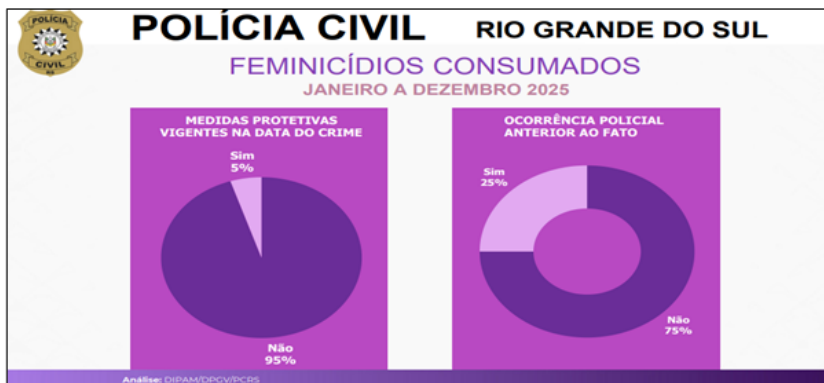
Em relação ao perfil social, observou-se predominância de agressores identificados como solteiros ou casados, com escolaridade concentrada nos níveis fundamental e médio, ainda que haja registros em todos os níveis de escolaridade. De modo geral, o perfil do agressor reforça que o feminicídio é um fenômeno estrutural, fortemente associado a relações íntimas marcadas por histórico de violência, demandando estratégias integradas de

prevenção, monitoramento e intervenção precoce, especialmente nos casos em que já há registros anteriores de violência doméstica.

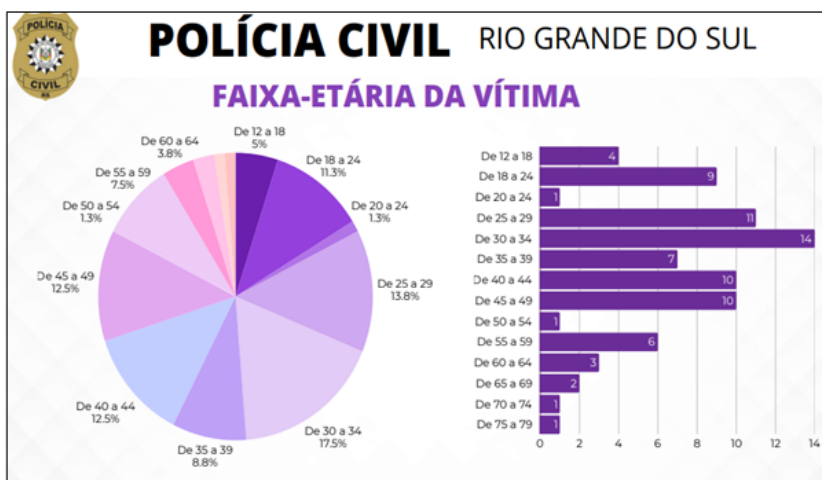
A análise do perfil dos agressores evidenciou também padrões relevantes quanto à dinâmica da violência letal de gênero no Estado do Rio Grande do Sul. Observou-se que a maior concentração de agressores se encontrava na faixa etária entre 25 e 49 anos, correspondendo a 63,3% dos casos, o que indica predominância de autores em idade economicamente ativa. Tal dado revela que a prática do feminicídio está majoritariamente associada a homens adultos inseridos em relações afetivas (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).



Entretanto, um viés da pesquisa constatou que do total de 80 vítimas de feminicídio em 2025, 75 mulheres não possuíam medida protetiva de urgência vigente à época do crime, e 59 sequer possuíam registro de ocorrência policial prévio relacionado à violência doméstica. Esses dados evidenciam que, na maioria dos casos, o feminicídio ocorreu sem acionamento formal prévio do sistema de proteção, indicando a existência de situações de violência que permanecem invisíveis ou não chegam ao conhecimento das instituições antes do desfecho letal (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).

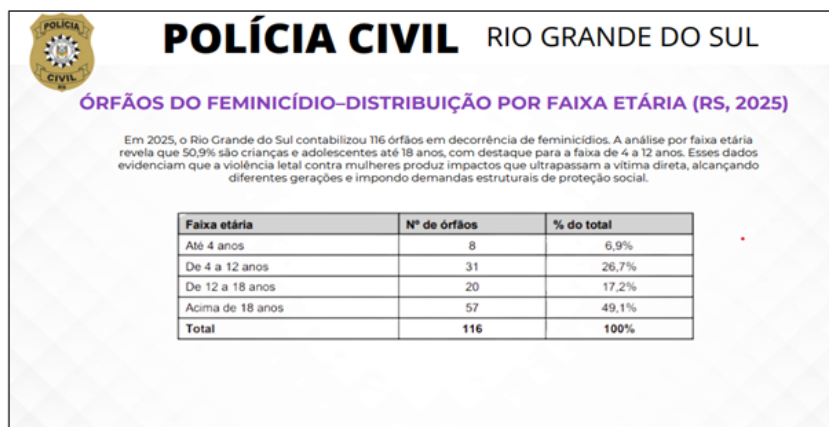


Já a análise do perfil das vítimas de feminicídio consumado em 2025 demonstrou padrões relevantes para a compreensão do fenômeno no Estado do Rio Grande do Sul. Observou-se que 74,6% das vítimas tinham entre 18 e 49 anos, indicando que o feminicídio atinge majoritariamente mulheres em idade economicamente ativa. Ainda assim, a presença de vítimas adolescentes e idosas demonstra que a violência letal de gênero atravessa diferentes ciclos de vida. Quanto ao estado civil, verificou-se o predomínio de mulheres solteiras, seguido por mulheres casadas, o que reforça que o feminicídio não se restringe a relações formais, podendo ocorrer em diversos arranjos afetivos e familiares (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).



Por fim, a pesquisa identificou que no ano de 2025 o Rio Grande do Sul contabilizou 116 órfãos em decorrência de feminicídios, sendo a maior parte deles crianças e adolescentes até 18 anos, expondo, mais uma vez,

que este tipo de crime transcende gerações, comprometendo severamente a vida e o futuro não só da mulher alvo das agressões, mas também dos indivíduos agregados ao seu núcleo.



Pesquisa realizada pelo *Instituto Data Senado* mostrou que os filhos e filhas têm sido as testemunhas mais frequentes da violência contra as mulheres no Brasil. A edição mais recente da Pesquisa Nacional de Violência contra a mulher realizada pelo instituto mostrou que das 3,7 milhões de brasileiras agredidas nos últimos meses, 71% estavam na presença de outras pessoas - na maioria dos casos, 79%, seus filhos e filhas (Rio Grande do Sul, 2025, <https://admin.pc.rs.gov.br>).

A evolução da compreensão acerca das nuances e da dimensão às quais a violência doméstica pode alcançar levou o legislador a buscar todos os meios possíveis para suprir lacunas do sistema jurídico, criando tipificações específicas para evitar interpretações variadas, tornar mais rigorosa e uniforme a punição e, por consequência, buscar a redução de tais índices. É nesse contexto que surge o tipo penal do Vicaricídio.

5 Crime de vicaricídio: tipificação no 121-B do Código Penal

Na esteira da evolução legislativa, entrou em vigor a Lei 15.384/2026, em abril de 2026, que introduziu no Código Penal o tipo penal autônomo denominado “vicaricídio” (art. 121-B) e, da mesma forma, promoveu alterações na Lei Maria da Penha, bem como na Lei dos Crimes Hediondos.

O artigo 7º da Lei 11.340/06 passou a vigorar com o inciso VI, definindo a violência vicária como sendo “qualquer forma de violência

praticada contra descendente, ascendente, dependente, enteado, parente, pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher ou pessoa de sua rede de apoio, com vistas a atingi-la.” (BRASIL, 2006. <http://www.planalto.gov.br>).

No Código Penal, o artigo 121-B tipificou expressamente:

Vicaricídio

Art. 121-B. Matar descendente, ascendente, dependente, enteado ou pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher, com o fim específico de causar-lhe sofrimento, punição ou controle, no contexto de violência doméstica e familiar.

Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos.

Parágrafo único. A pena do vicaricídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I – na presença da mulher a quem se pretende causar sofrimento, punição ou controle;

II – contra criança ou adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;

III – em descumprimento de medida protetiva de urgência (Brasil, 1940).

O parágrafo único do dispositivo incluiu, ainda, três possíveis causas de aumento da pena, quais sejam: quando o crime for praticado na presença da mulher a quem se pretende causar sofrimento, punição ou controle; contra criança ou adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência e, por fim, em descumprimento de medida protetiva de urgência, a pena do vicaricídio é aumentada de 1/3 (um terço).

É comum que agressores usem os próprios filhos para ferir emocionalmente as mães. Estima-se que 60% das mulheres agredidas tenham filhos, que acabam sofrendo as consequências dessa violência, seja de forma direta ou indireta. O problema se agrava quando esses homens violentos conseguem manter o controle sobre a família através de direitos de visita e guarda garantidos pela justiça (Fernandes, 2026).

Nos ensinamentos de Valéria Diez Scarance Fernandes, Thumotie Aragon Heemann e Rogério Sanches Cunha: o diferencial do vicaricídio reside justamente na transformação da morte de terceiro em meio de agressão à mulher, o que revela uma forma particularmente grave de violência de gênero, em sintonia com a lógica protetiva da Lei Maria da Penha. Assim, passa-se a considerar violência vicária qualquer forma de agressão dirigida a terceiros — descendentes, ascendentes, dependentes, enteados, parentes, pessoas sob guarda ou responsabilidade e integrantes

da rede de apoio — desde que praticada com a finalidade específica de atingir a mulher. O elemento central é, portanto, o propósito do agente: instrumentalizar terceiros como meio de violência de gênero (Fernandes; Heemann; Cunha, 2026).

Ao ser tipificada como espécie de violência doméstica e familiar contra a mulher, opera-se a subsunção da conduta ao regime protetivo da Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha) e, conseqüentemente, está excluída a aplicação dos institutos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/95 — como a transação penal e a suspensão condicional do processo —, ainda que o sujeito passivo imediato da agressão não seja a mulher. Entretanto, a aplicação do instituto exige rigor analítico. Dada a amplitude do preceito, é imperativa a comprovação do dolo específico (elemento subjetivo do tipo): a conduta deve ser perpetrada com a finalidade precípua de atingir a integridade psíquica ou moral da mulher. Ausente o *nexo finalístico*, a conduta contra terceiros configurará ilícito autônomo, não se subsumindo à categoria de violência vicária.

A voluntariedade, contudo, apresenta traços distintivos. O crime é doloso, exigindo não apenas o dolo de matar, mas também um especial fim de agir: causar sofrimento, punição ou controle da mulher. Esse elemento subjetivo qualificado constitui o núcleo diferenciador do tipo, tornando o art. 121-B especial em relação ao art. 121. Não basta, portanto, que a vítima esteja vinculada à mulher; é imprescindível que o agente atue com o propósito de atingi-la por meio da morte. Na ausência dessa finalidade, o fato poderá configurar homicídio, mas não vicaricídio. Por isso, a análise do contexto fático, do histórico de violência e dos elementos que revelem a motivação do agente será decisiva para a correta tipificação (Fernandes; Heemann; Cunha, 2026).

Assim como no homicídio, a tentativa é plenamente possível e a consumação se dará com a morte. Além disso, o procedimento deverá ser submetido ao Tribunal do Júri, mesma lógica adotada em relação aos demais crimes contra a vida. Em razão da natureza perversa do delito e do interesse do legislador em conferir-lhe reprovabilidade extrema, o vicaricídio foi incluído no rol dos Crimes Hediondos. Desta forma, a execução da pena contará com regras mais rígidas que restringirão benefícios. A reforma legislativa surge como uma resposta necessária e urgente à escalada da violência vicária. Ao enfrentar esse cenário, a lei reafirma o dever do Estado de proteger as vítimas e de punir severamente os agressores que, de forma

cruel, utilizam pessoas próximas para perpetuar o ciclo de abuso contra a mulher.

6 Conclusão

A análise histórica e legislativa empreendida neste estudo demonstra que o enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil percorreu um caminho árduo, transitando do paradigma de “posse” e “subordinação” — institucionalizado pelas Ordenações Filipinas e pelo Código Civil de 1916 — para o princípio da proteção integral e da dignidade da pessoa humana. Esse percurso evidencia que a neutralidade formal do Direito era insuficiente para debelar uma violência estrutural, tornando imperativo o desenvolvimento de um Direito Penal de gênero capaz de reconhecer as profundas assimetrias de poder nas relações domésticas.

O advento da Lei Maria da Penha (2006) e a posterior evolução do feminicídio — que passou de qualificadora a crime autônomo no artigo 121-A do Código Penal pela Lei nº 14.994/2024 — consolidaram o entendimento de que o assassinato de mulheres por razões da condição do sexo feminino constitui um crime de ódio. A resposta estatal recrudesceu, materializada em penas de 20 a 40 anos e na severa restrição a benefícios executórios — como a exigência de cumprimento de 75% da pena para progressão de regime, inovação trazida pela Lei Antifacção (Lei nº 15.358/2026) —, reflete a intolerância da sociedade contemporânea perante essa violência.

A mais recente e sofisticada inovação desse sistema protetivo é a tipificação do vicaricídio (artigo 121-B do Código Penal) pela Lei nº 15.384/2026. Ao criminalizar o homicídio de terceiros (como descendentes e ascendentes) praticado com o fim específico de infligir sofrimento à mulher, o legislador penal reconheceu a perversidade da violência vicária. Nessa modalidade, o agressor instrumentaliza a vida de vulneráveis e utiliza o afeto como arma de controle e punição, demandando do operador do Direito um rigoroso exame do dolo específico para a correta subsunção típica.

Contudo, os dados estatísticos do Rio Grande do Sul referentes ao ano de 2025 revelam um paradoxo alarmante: embora o arcabouço normativo seja um dos mais avançados do mundo, a realidade factual demonstra que a maioria das vítimas de feminicídio (93,7%) não possuía Medidas Protetivas de Urgência vigentes e grande parte sequer

registrara ocorrências anteriores. Tais indicadores sugerem que o desafio contemporâneo não reside na expansão legislativa, mas na eficácia da rede de acolhimento e na capacidade estatal de intervir antes que o ciclo violento atinja o desfecho letal.

Em suma, a transição histórica da tutela dos “costumes” para a proteção da dignidade sexual e da vida da mulher constitui um marco civilizatório irreversível. O Direito brasileiro compreende, enfim, que a violência doméstica não é um fenômeno privado, mas uma chaga social que destrutura a coletividade e gera órfãos — como os 116 contabilizados no Rio Grande do Sul em 2025. A consolidação do feminicídio autônomo e do vicaricídio reafirma o papel do sistema de justiça não apenas como meio de punição, mas como ferramenta indispensável para o reequilíbrio de poder e a emancipação social das mulheres.

Referências

BEZERRA, Rita Mylena de Araújo; LEITE, Marcelo Augusto Rebouças. O Pacote Antifeminicídio: avanços legislativos e os desafios de sua efetiva aplicabilidade no combate à violência de gênero no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 5, maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 03 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/527942/publicacao/15636360>. Acesso em: 03 jul. 2026.

BRAVO, Renata. **Feminicídio**: tipificação, poder e discurso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COLLING, Ana Maria. Violência contra as mulheres: herança cruel do

patriarcado. **Revista Diversidade e Educação**. Rio Grande. v. 8. página 171- 194. jan. 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/divedu/article/view/10944>> Acesso em: 15 mai. 2026.

DIAS, Maria Berenice. Aspectos jurídicos do gênero feminino. In: **Construções e perspectivas em gênero**. São Leopoldo: Unisinos, 2001. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/images/DIVICOM/2022/>. Acesso em: 27 abr. 2026.

EXPILLY, Charles. **Mulheres e costumes no Brasil**. Trad. Gastão Penalva. São Paulo: Companhia Nacional do Livro., 1935.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. HEEMANN, Thimotie Aragon; CUNHA, Rogério Sanches. Comentários às leis 15.383/26 e 15.384/26: violência vicária, vicaricídio e monitoramento dos agressores. 10/04/26. MSJ. **Meu Site Jurídico**. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2026/04/10/comentarios-as-leis-15-383-26-e-15-384-26-violencia-vicaria-vicaricidio-e-o-programa-nacional-de-monitoramento-de-agressores/> Acesso em: 15 mai. 2026.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **As Ordenações Filipinas e mais um exemplo de violência contra as mulheres**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-12/embargos-culturais-ordenacoes-filipinas-violencia-mulheres/>. Acesso em: 10 jul. 2026.

HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil**. 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

MELLO, Adriana Ramos de. **Feminicídio: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2020.

MENEGHEL, Stela Nazareth *et al.* Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n3/15.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. **Agosto Lilás**: Ministério das Mulheres lança campanha pelo Feminicídio Zero. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2024/08/agosto-lilas-ministerio-das-mulheres-lanca-campanha-pelo-feminicidio-zero>. Acesso em 15 mai. 2026.

PORTUGAL. **Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em: 20 abr. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Polícia Civil. **Mapa do Feminicídio**. Porto Alegre: Polícia Civil, 2025. Disponível em: <https://admin.pc.rs.gov.br/upload/arquivos/202602/20120457-mapa-feminici-dio-2025-pdf-1-2.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR (SETI). Curitiba: SETI, 2026. Disponível em: <https://www.seti.pr.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2026

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 779**: Inconstitucionalidade da tese de legítima defesa da honra para crimes contra a mulher. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_779.pdf. Acesso em 15 mai. 2026.

A HISTÓRIA DA REGULAÇÃO JURÍDICA DA IMIGRAÇÃO NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1822-1889): UMA SÍNTESE DA TESE DE DOUTORAMENTO¹

Edison Botelho Silva Júnior²

1 Introdução

Este artigo é a compilação de tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Santa Maria (PPGH/UFSM), sob orientação do Prof. Dr. Carlos Henrique Armani e coorientação da Profa. Dra. Maria Medianeira Padoin, defendida em 7 de março de 2025, na linha de pesquisa “Cultura, Migrações e Trabalho”³. O objeto da pesquisa foi a produção legislativa e normativa da Monarquia brasileira sobre a imigração, o imigrante e o estrangeiro, entre 1822 e 1889.

Tendo em vista que esta obra se desenvolve no âmbito da graduação do Curso de Direito, onde atuo há mais de duas décadas, entendo que seria oportuno fazer a apresentação das linhas gerais desta pesquisa. Assim, pretende-se apresentar de forma sintética o que a pesquisa de doutoramento revelou: que o Estado imperial, ao longo de sete décadas, teceu um sistema

1 Artigo derivado da tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Santa Maria (PPGH/UFSM), sob orientação do Prof. Dr. Carlos Henrique Armani e coorientação da Profa. Dra. Maria Medianeira Padoin, defendida em 7 de março de 2025, na linha de pesquisa “Cultura, Migrações e Trabalho”.

2 Professor da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pesquisador e gestor acadêmico com Doutorado em História (UFSM-RS), Mestrado em Direito (UNIG-RJ) e Bacharelado em Direito (UFF-RJ). Com tese defendida em História do Direito da Imigração, acumula sólida experiência na docência superior e na administração universitária, atuando como Subcoordenador do Curso de Direito na UNISC e com histórico de coordenação nos cursos de Direito, Relações Internacionais e Pós-Graduação. É membro do grupo de pesquisa História Intelectual e dos Conceitos (UFSM-RS). Suas investigações concentram-se na interface entre a História do Direito e os Estudos Migratórios, aliando a análise jurídica à profundidade da investigação histórica.

3 A obra completa se encontra no repositório da UFSM: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/34570>

jurídico próprio para lidar com quem vinha de fora e se estabelecer em solo brasileiro.

A tese partiu de um objeto pouco frequentado pela historiografia da imigração, que não era os imigrantes em si, os seus grupos, as suas trajetórias e as suas cidades de destino, mas o próprio direito que os regulou. O ordenamento jurídico costuma ser apenas um detalhe nas pesquisas, mesmo naquelas que têm por objeto julgados e contratos específicos. Desta forma, as leis, os decretos, os avisos e as demais normas do período monárquico foram tomados como fonte histórica primária, na convicção de que também elas são produto e agente da sociedade que as cria, criando retratos de um tempo que são instrumentos de poder.

A hipótese de trabalho sustentava que o ordenamento jurídico da Monarquia se organizou em quatro linhas de regulação, que se converteram, ao final da pesquisa, nos eixos deste artigo: a definição jurídica do estrangeiro e o seu condicionamento por meio do registro civil e do passaporte; as políticas de imigração e colonização, que se sucederam do Primeiro ao Segundo Reinado; os contratos de prestação de serviços e o sistema de parceria, que regularam a força de trabalho do imigrante; e a regulação da naturalização, processo pelo qual o estrangeiro podia se tornar brasileiro. A pesquisa confirmou essa hipótese, com os ajustes que a análise das quase duzentas normas levantadas foi impondo ao longo do trabalho.

É preciso demarcar e reforçar os limites desse objeto, pois a pesquisa não se debruçou sobre a jurisprudência, a doutrina ou a efetividade concreta das normas, tampouco sobre a legislação provincial, restringindo-se às leis e normas gerais editadas pelo governo imperial. A pesquisa precisava de um limite e ir além das normas editadas pelo governo imperial tornaria a pesquisa inviável. Por isso, a tese demandou a análise do direito em seu sentido abstrato e geral e caberá a outras pesquisas o exame dos infinitos desdobramentos da eficácia social do ordenamento jurídico, como nos julgados e contratos, além dos costumes e normas regionais e locais, que não se encontram no escopo da pesquisa.

Também não abrangeu a imigração forçada dos africanos escravizados, cuja condição jurídica (de coisa para o direito civil e de sujeito apenas para o direito penal) em nada se equiparava à do imigrante e do estrangeiro livres. Não se trata de desconsiderar a importância desse tema, nem do quanto é relevante para se compreender a regulação da imigração. Mas por serem objeto de pesquisa própria, já que a regulação do escravizado supera a questão imigratória.

A colonização, por sua vez, foi tratada como parte do fenômeno mais amplo da imigração, e não como objeto autônomo, na medida em que institutos como, por exemplo, o passaporte, o registro e a naturalização, além das políticas públicas relacionadas à imigração atravessam ambos os fenômenos. Este é um tema que perpassa todo exame da imigração e compõe a formulação do ordenamento jurídico imperial.

O exame do estado da arte, realizado a partir do levantamento de dissertações e teses produzidas entre 2001 e 2024, confirmou a lacuna que justificou a pesquisa: nenhum dos trabalhos localizados tinha por objeto central a história do ordenamento jurídico da imigração no período monárquico. Encontraram-se pesquisas próximas, mas nenhuma delas se propôs a mapear, de modo sistemático, o corpo legislativo-normativo da imigração como um sistema jurídico com lógica própria.

Quanto à metodologia, a pesquisa que deu origem a este artigo baseou-se no exame direto de bancos de dados legislativos, sobretudo a Coleção das Leis do Império do Brasil, disponibilizada pela Câmara dos Deputados, além de bases históricas portuguesas, combinado com a leitura da historiografia afim. Optou-se por realizar, primeiro, um levantamento autônomo das normas, para só depois buscar catalogações já existentes, como a obra de Iotti (2001), que propõe um catálogo de leis de imigração no mesmo período. O confronto da pesquisa final da tese com estas obras confirmou o acerto do método, pois revelou normas relevantes que não constavam em nenhuma catalogação anterior, como, por exemplo, a Decisão de Governo n.º 44, de 24 de dezembro de 1818, e o Decreto de 2 de dezembro de 1820, sobre passaportes. Ao todo, mais de 170 normas foram efetivamente aproveitadas na tese, das quais este artigo compila e cita apenas uma seleção representativa, remetida ao quadro constante no Anexo 1.

O tratamento dessas fontes seguiu uma lógica ao mesmo tempo cronológica e temática: identificada a norma pela data de sua criação, cabia compreender de que forma ela se inseria nos grandes eixos de regulação da imigração. Muitas normas estavam, por assim dizer, escondidas em textos sem relação aparente com o tema (como dispositivos de leis orçamentárias) e só puderam ser localizadas por remissão de outras normas ou pela mediação da própria historiografia. A interpretação dos textos legais recorreu, conforme o caso, a métodos teleológico, sistemático ou literal, sempre com o apoio da doutrina historiográfica para reconstituir a coerência, a unidade e as interconexões desse tecido normativo. Por fim,

optou-se por adaptar a grafia das normas mais antigas à ortografia atual, quando o bom senso assim recomendava, e por não sobrecarregar o texto com o sistema autor-data a cada norma citada, remetendo-se o leitor, em vez disso, ao quadro de fontes documentais em anexo.

As páginas que seguem recompõem, portanto, o “miolo normativo e legislativo” da regulação da imigração no Império brasileiro, na exata medida em que a tese permite compilá-lo: primeiro, o solo jurídico geral sobre o qual a Monarquia se assentou; depois, a condição jurídica do estrangeiro; em seguida, a imigração e a colonização como políticas de Estado; os contratos de prestação de serviços que regularam o trabalho do imigrante; e, por fim, a naturalização, que fechava o ciclo ao permitir — ou não — que o estrangeiro se tornasse brasileiro.

2 O direito imperial brasileiro

O solo jurídico sobre o qual se construíram as normas reguladoras da condição do estrangeiro e do imigrante não nasceu com a Independência, em 1822. Ele remonta à transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, episódio que conferiu ao território uma condição política inédita e que se projetou sobre toda a produção legislativa e normativa da Monarquia. Como lembrou Calmon (1947, p. 37), “não se mudou a Corte; mudou-se o Estado” — e foi esse novo Estado que, aos poucos, passou a legislar sobre a presença do estrangeiro em solo brasileiro.

A mudança do centro do poder do Reino para o solo brasileiro gerou uma profusão de normas que buscavam transmutar o ordenamento português para a institucionalização da nova sede política. Era um momento em que as Ordenações Filipinas e diversas leis extravagantes conformavam o direito português, seguindo dentro do que Hespanha (1992, 2012) chama de primado do direito genérico, próprio da modernidade jurídica: a passagem de soluções casuísticas para a regulação abstrata de situações e processos, que abandona progressivamente a relevância das diferenças de estatuto social, sexo, religião ou ideias políticas.

A Independência do Brasil demandou a criação de um novo ordenamento jurídico, que não era possível de existir sem as leis existentes. Assim, as leis e normas portuguesas foram recepcionadas formalmente pela Lei de 20 de outubro de 1823 como direito subsidiário, cuja vigência residual atravessou praticamente todo o período monárquico. Foi um período em que se romperam os laços políticos e administrativos com

Portugal, mas não se apagou a cultura jurídica lusitana, que permaneceu como base do ordenamento brasileiro nascente.

Assim, a Constituição de 1824 inaugurou o constitucionalismo no país, mas não fundou o direito brasileiro: este já vinha se constituindo desde 1808, e a Carta apenas lhe deu forma definitiva, organizando o balanço dos poderes públicos (o Legislativo, o Executivo, o Judiciário e o Moderador) e desenhando os contornos da representatividade que, mais adiante, disputariam a condução das políticas de imigração e colonização. Uma Carta Política que selava o pacto social entre os extremados e a fixação de garantia de liberdade para os liberais (Faoro, 1997, p. 280).

Uma força política relevante e definitiva no quadro político brasileiro se concentrava nas elites agrárias que detinham o domínio do poder econômico através dos latifúndios. A Constituição criava a figura do Poder Legislativo, onde seria o palco da inserção formal desta força. E um ponto de conflito existente entre elite e o governo imperial era a Política de criação de colônias estatais inauguradas em 1820, que permeará a vida política na monarquia, quanto à questão da imigração, que terá impacto no ordenamento jurídico em formação.

Compreender esse arranjo institucional é condição para entender a regulação da imigração, pois foi nesse balanço de poderes, entre o Imperador (favorável às colônias estatais) e os legisladores ligados à oligarquia agrária (resistentes a essas colônias), que se decidiram, em grande medida, os destinos normativos do estrangeiro no Brasil monárquico. Esse embate reflete diretamente as idas e vindas das leis e normas construídas para a regulação do imigrante, da imigração e da colonização.

É importante que ao fundo deste debate sobre regulação havia também a própria existência da Monarquia. Faoro (1997, p. 208) afirma que o liberalismo passou a integrar o patrimônio cultural da nação no ano de 1821, embarcando no processo de emancipação brasileiro. Não era só uma questão de regular a imigração e os imigrantes, mas disputar questões fundamentais para as políticas públicas da nação, que envolviam as terras, os trabalhadores e os proprietários destas. Pontos vitais para o governo imperial e para os latifundiários, fazendo com que a criação de leis estivesse atrelada a estas disputas.

3 O estrangeiro e o direito

A tradição jurídica luso-brasileira definiu o estrangeiro pela via da exclusão. As Ordenações Filipinas, recepcionadas pelo direito brasileiro em 1823, estabeleciam no Título LV do Livro II quem seria havido por “natural” do Reino, para efeito de gozar de privilégios, graças e liberdades — sendo estrangeiro, por consequência, todo aquele que não atendesse a esses requisitos (Almeida, 1870, p. 489). A Constituição de 1824, ao regular diretamente a condição de cidadão, manteve a mesma lógica de exclusão, apenas deslocando o critério de organização: antes de 1824, era estrangeiro quem não fosse natural; depois, era estrangeiro quem não fosse cidadão.

Esse ponto de partida filipino combinava, à sua maneira, os critérios clássicos de atribuição de nacionalidade (*jus soli*, *jus sanguinis* e *jus domicilii*), privilegiando o local de nascimento. A tese mostrou como esse critério herdado precisou ser adaptado à peculiar condição colonial do Brasil, sede do Reino Unido a partir de 1815, e como a regulação foi se afinando, ao longo do Império, em dois eixos centrais: o registro civil do estrangeiro — com destaque para a questão sensível do casamento acatólico, que esbarrava na tímida liberdade religiosa da Constituição de 1824 — e o controle documental de sua entrada, estada e passagem pelo território, por meio do passaporte.

O registro civil revelou-se um terreno de tensão jurídica particular, primeiro pelo fato de o domínio tradicional deste registro pela Igreja Católica. Além disso, por essa razão, o casamento católico, até meados do século XIX, era praticamente a única forma reconhecida de constituição de família. O imigrante que professasse outra fé, como boa parte dos imigrantes germânicos, via-se em posição de vulnerabilidade jurídica quanto à legitimidade de sua união e de seus filhos, e quanto aos efeitos sucessórios daí decorrentes. Foi só ao longo do Segundo Reinado que o Estado avançou no sentido de um registro civil de natureza mais laica, sem, contudo, resolver por completo essas fragilidades.

A imigração atuou como o principal elemento impulsionador desse conflito a partir do momento em que o país passou a receber contingentes significativos de imigrantes acatólicos (especialmente protestantes), que se viam marginalizados no plano jurídico. Pressionado pelas demandas diplomáticas e pela necessidade de garantir segurança jurídica e atratividade aos trabalhadores estrangeiros, o governo imperial foi gradualmente

compelido a intervir na esfera eclesiástica: inicialmente, estendeu os efeitos civis aos casamentos e assentamentos de não católicos sob a fiscalização de autoridades estatais e câmaras municipais (como nos Decretos de 1861 e 1863)⁴, até culminar na criação do registro civil laico obrigatório a cargo dos Juizados de Paz pelo Decreto nº 5.604 de 1874, retirando da Igreja a exclusividade sobre a comprovação da existência jurídica dos indivíduos no Império.

Já o controle documental da circulação do estrangeiro remonta ao próprio período joanino: como demonstrou Farias (2022), o uso do passaporte esteve associado à própria evolução administrativa do Estado que se instalava no Brasil a partir de 1808, antes mesmo de existir uma nacionalidade brasileira a proteger.

A evolução do sistema de registro e controle de passaportes no Império brasileiro caracterizou-se pela transição de um mecanismo de controle policial-penal centralizado para um modelo desburocratizado de facilitação e atração migratória. Inicialmente estruturado pelo Decreto de 2 de dezembro de 1820 para vigiar as entradas, saídas e a circulação territorial com foco na segurança pública, o sistema tornou-se mais rigoroso entre 1830 e 1840, quando o receio da vadiagem e da criminalidade levou à exigência de comprovantes morais, “legitimação” e títulos de residência com renovação periódica perante a polícia ou juízes de paz.

Contudo, no Segundo Reinado, sob a premente necessidade de atrair mão de obra livre e fomentar a colonização, o governo flexibilizou essas exigências com o Decreto nº 1.531 de 1855 (que extinguiu os títulos de residência) e com os Decretos nº 4.176 de 1868 e nº 5.145 de 1872. Este último isentou formalmente os imigrantes da obrigatoriedade do passaporte para o trânsito interno, consolidando uma política que substituiu a vigilância repressiva por garantias de livre circulação no território nacional.

Nota-se, portanto, que a condição jurídica do estrangeiro na Monarquia não se resumia a uma etiqueta formal de exclusão política. Ela se desdobrava em uma série de situações concretas — o casamento, a herança, o direito de ir e vir — em que a distância entre o cidadão nato e o estrangeiro se fazia sentir no cotidiano. É por isso que a tese insiste em tratar registro civil e passaporte não como temas periféricos, mas como os dois pilares sobre os quais se erguia, na prática, a diferença jurídica entre

4 Decreto nº 1.144 de 11 de setembro de 1861 e Decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863.

quem era brasileiro e quem, mesmo vivendo no Brasil, a ele permanecia estranho perante a lei.

4 A imigração e a colonização no Império do Brasil

A regulação da imigração no Brasil monárquico não pode ser dissociada das políticas públicas de colonização, ainda que a tese trate esta última como parte de um fenômeno mais amplo. Um primeiro marco jurídico, anterior mesmo à Independência, é a Provisão de 9 de agosto de 1747, editada por D. João V, que Amaral e Bonavides (2002, p. 248) apontam como a primeira medida voltada à colonização, ao promover a vinda de casais açorianos e madeirenses para Santa Catarina, com doação de terras, dinheiro, ferramentas e apoio à instalação de igrejas e autoridades locais. Como lembra Lesser (2015, p. 35), esses planos alcançaram “apenas um modesto sucesso”, mas lançaram as bases para as futuras políticas de colonização patrocinadas pelo Estado.

O segundo marco decisivo foi a chegada da Corte, em 1808, e a subsequente abertura dos portos, que redesenhou as condições jurídicas de entrada de estrangeiros no país. É a partir daí, e não somente com a Independência, que se pode falar em um verdadeiro ponto de partida da regulação do incentivo à imigração, mediante a possibilidade de concessão de sesmarias a estrangeiros. (Iotti, 2001, p. 20).

Já sob a Monarquia constituída, a tese identificou uma clivagem política central: o Primeiro Reinado, sob D. Pedro I, sustentou um modelo de colonização estatal, com distribuição gratuita de terras a pequenos proprietários estrangeiros, política que se chocava frontalmente com os interesses da oligarquia agrária, resistente tanto aos gastos públicos envolvidos quanto à consequente desconcentração fundiária. A queda de D. Pedro I significou também o declínio desse modelo, e o período Regencial passou a privilegiar formas contratuais de introdução do imigrante, não mais como pequeno proprietário, mas como prestador de serviços remunerado.

O Segundo Reinado consolidou essa inflexão com a Lei de Terras de 1850, verdadeiro divisor de águas, ao regular a venda de terras devolutas e restringir a distribuição gratuita a hipóteses excepcionais (como as colônias militares voltadas a políticas especiais de segurança, como a de fronteiras). Essa lei afastou definitivamente o imigrante da condição de proprietário rural, relegando-o, na maior parte dos casos, à posição de

prestador de serviços dentro das colônias particulares fomentadas pelos próprios latifundiários. Mendes (2009) situa, nesse mesmo movimento, os desígnios da Lei de Terras como articulação direta entre imigração, fim do tráfico escravista e propriedade fundiária.

Com as restrições orçamentárias operadas pelo Poder Legislativo a partir da queda de D. Pedro I e a implementação da Lei de Terras (1850), o Estado reestruturou seu aparato burocrático por meio da regulamentação de terras (Decreto nº 1.318/1854), da atuação de companhias privadas como a Associação Central de Colonização (Decretos nº 1.584/1855 e nº 1.915/1857) e de avanços no transporte sanitário (Decreto nº 2.168/1858) e na mediação pública com a criação do Agente Oficial de Colonização (Decreto nº 3.254/1864).

Embora o Império tenha chegado a aprovar um regulamento próprio para a fundação e compra de lotes em colônias estatais em 1867 (Decreto nº 3.784) e criado a Inspetoria Geral de Terras e Colonização em 1876, o modelo estatal acabou inviabilizado e provisoriamente suspenso em 1879 (pelo Decreto n.º 7.570) por restrições orçamentárias, consolidando a transição do governo para uma postura mais fiscalizadora e auxiliar da colonização promovida por particulares.

Em paralelo a todo processo de colonização e promoção da imigração, o Estado incluiu o imigrante nas políticas de formação de colônias militares, sobretudo após 1850. Esse uso do imigrante como reserva de contingente para a segurança nacional é outra face da mesma engrenagem: o mesmo Estado que restringia o acesso à terra ampliava, em contrapartida, o interesse por essa força de trabalho e de ocupação estratégica do território.

Vale registrar que a política de colonização, embora concentrada no eixo Sul e Sudeste do Império, alcançou também outras regiões do território, a exemplo das colônias agrícolas civis e militares implantadas na Província do Piauí no período pós-Guerra do Paraguai, examinadas por Araújo (2013). Esse tipo de experiência reforça, na leitura da tese, o caráter estratégico — e não apenas econômico — que a colonização assumiu para o Estado imperial ao longo do Segundo Reinado, articulando povoamento, produção agrícola e defesa territorial em um mesmo instrumental jurídico.

5 Contratos de prestação de serviço e de parceria

Se a colonização estatal declinava, a demanda por mão de obra livre não desaparecia, ao contrário, crescia, na esteira do processo que levaria ao fim do tráfico de escravizados, formalizado pela Lei de 1831 após o tratado de 1826 entre Brasil e Inglaterra. Coube ao direito contratual dar corpo jurídico a essa nova relação entre proprietários de terra e imigrantes, tomando por base subsidiária as Ordenações Filipinas, cujos Títulos 29 a 35 do Livro IV regulavam, de modo genérico, a prestação de serviços entre “criados e senhores” (Lamounier, 1988, p. 20).

As Leis de Contrato de Prestação de Serviços de 1830 e 1837 estruturaram um arcabouço normativo para atender à transição para o trabalho livre na agricultura sob a forte pressão pelo fim do tráfico negreiro, criando um sistema de acentuada assimetria jurídica em prejuízo do trabalhador. Enquanto a Lei de 13 de setembro de 1830 disciplinava genericamente os contratos por escrito de brasileiros e estrangeiros com adiantamento de valores, impondo ressarcimentos, penas correcionais de prisão e até trabalho forçado ao prestador inadimplente, a Lei nº 108 de 11 de outubro de 1837 especializou essa regulação exclusivamente para os colonos imigrantes na lavoura, aprofundando o caráter coercitivo ao restringir a locomoção do trabalhador, proibir sua saída da fazenda sem autorização e punir quem o acolhesse em débito. Somou-se a essa rigidez a atribuição da jurisdição sumária ao Juiz de Paz (autoridade local vinculada à elite agrária), o que submeteu o imigrante a um regime de servidão por dívida e extrema vulnerabilidade sem garantias de neutralidade da justiça.

A intermediação desses contratos era, com frequência, realizada por companhias de imigração, que, na expressão de Tavares dos Santos (1980, p. 136), “transformaram o deslocamento demográfico em uma fonte de lucros”, vendendo a promessa de um “novo mundo” de terras abundantes a camponeses e artesãos europeus em situação de ruína social.

O sistema de parceria surgiu na década de 1840 como uma alternativa privada ao trabalho escravo no cultivo do café, idealizado pelo Senador Nicolau Vergueiro na Fazenda Ibicaba, sem uma regulação própria. Suas principais características consistiam no rateio dos lucros líquidos da produção entre o proprietário da terra e o colono (que recebia uma porcentagem), mas sob um arranjo profundamente desigual e coercitivo: o imigrante assumia elevados custos iniciais de transporte, instalação e mantimentos cobrados a juros pelos fazendeiros, o que o aprisionava em

um ciclo permanente de endividamento e servidão por dívida, agravado pelo controle arbitrário do peso e do preço das safras pelo patronato local.

O relato de Thomaz Davatz (1951), colono suíço que viveu o sistema de parceria em fazenda paulista, é referência incontornável para dimensionar, do ponto de vista do próprio imigrante, o abismo entre a promessa contratual e a experiência concreta de exploração.

Foi exatamente esse sistema de parceria — nascido em um vácuo legislativo que não coibia abusos na relação entre proprietário e colono — que aprofundou as tensões identificadas pela tese: o domínio dos lucros pelo fazendeiro, o excesso de riscos e custos transferidos ao imigrante, revoltas nas colônias e reflexos diplomáticos junto aos países de origem dos colonos. O Estado imperial respondeu com normas paliativas, até consolidar, apenas ao final da Monarquia, o Decreto nº 2.827, de 15 de março de 1879, que buscou dar um estatuto único e mais protetivo à contratação de estrangeiros como prestadores de serviços — sem, contudo, extinguir por completo os problemas do sistema de parceria. Como visto, ao final desse ano, suspendeu a criação de colônias estatais, decidindo definitivamente pelo sistema de colonização privada, em vez do modelo estatal.

6 A regulação jurídica do processo de naturalização

A naturalização fechava o circuito jurídico do estrangeiro na Monarquia: era o procedimento pelo qual este podia mudar de nacionalidade e tornar-se brasileiro, ainda que com direitos reduzidos em relação aos cidadãos natos. Antes de 1832, inexistia legislação geral sobre o tema, e a concessão de cartas de naturalização seguia por peticionamento direto ao poder constituído — herança de práticas portuguesas, como recorda Ribas (1880, p. 174) ao mencionar o Alvará de 8 de junho de 1433 e a Carta Régia de 26 de janeiro de 1610, que chegaram a proibir a análise de tais requerimentos pelos tribunais.

Assim, nesse período inicial, o ato de concessão dependia de decisões casuísticas do Poder Executivo ou da Assembleia Geral, que avaliavam requerimentos específicos de estrangeiros interessados em obter os foros de cidadão brasileiro para exercer certos direitos civis e econômicos. A única exceção de norma genérica antes de 1832 deu-se no âmbito das políticas de atração populacional, como no Decreto de 16 de maio de 1818 para os colonos suíços de Nova Friburgo, em que a concessão coletiva do status de

súdito naturalizado era oferecida pelo próprio governo como incentivo à fixação de imigrantes no território.

A exigência de uma lei específica de naturalização estava, aliás, prevista expressamente na Constituição de 1824, mas só veio a se concretizar com a Lei de 23 de outubro de 1832, editada já no ambiente de fortalecimento do Poder Legislativo do período Regencial, sendo que no mesmo momento se produziu a legislação sobre contratos de prestação de serviços, o Código Criminal, o Código de Processo Criminal e a Lei Feijó.

A Lei de 23 de outubro de 1832 representou o marco fundacional da regulamentação do processo de naturalização no Império do Brasil, dando cumprimento ao mandamento do Art. 6º, inciso V, da Constituição de 1824. A norma estabeleceu um rito administrativo rigoroso e seletivo para a concessão da cidadania derivada, exigindo do requerente a comprovação de requisitos objetivos como a idade mínima (21 anos ou emancipação), o domicílio em solo nacional por no mínimo dois anos (período que podia ser dispensado caso o estrangeiro fosse casado com brasileira ou houvesse prestado serviços relevantes à Nação) e a demonstração de meios de subsistência e idoneidade moral, atestada pelas autoridades locais (como Câmaras Municipais e Juízes de Paz). O trâmite culminava na apreciação do Poder Executivo e na expedição da Carta de Naturalização pelo Imperador, após o juramento de fidelidade à Constituição e à Monarquia. Dessa forma, o Estado imperial utilizou a Lei de 1832 para controlar a integração política do estrangeiro, conferindo-lhe direitos civis amplos, mas limitando o acesso pleno aos direitos políticos mais elevados da elite governante.

Na regulação da naturalização durante o Império do Brasil, a posição da mulher esteve fortemente condicionada pela estrutura patriarcal do direito civil e constitucional da época, em que a capacidade jurídica e a nacionalidade derivada da esposa eram subordinadas à figura do marido ou tratadas sob a lógica da dependência familiar. Na legislação geral, embora o casamento de um estrangeiro com mulher brasileira fosse valorizado pelo Estado imperial como critério para abrandar o tempo mínimo de residência exigido para a naturalização do homem, a mulher casada com estrangeiro não detinha protagonismo autônomo na condução de sua própria cidadania derivada. Além disso, como os direitos políticos mais elevados eram privativos dos cidadãos masculinos habilitados pelo voto censitário, o processo de naturalização feminina acabou permanecendo secundarizado nas normas imperiais, alinhando-se ao modelo em que o

status e os direitos da mulher acompanhavam a condição jurídica e a chefia da sociedade conjugal exercida pelo homem.

Um capítulo à parte é o das regras especiais de naturalização voltadas aos colonos integrantes de núcleos de colonização, tema explorado também por Piassini (2021) e por Mello (2020) a propósito dos limites do processo instaurado em 1832. Essas normas especiais foram, ao longo do Segundo Reinado, mais numerosas do que as regras gerais destinadas aos demais imigrantes — sinal, para a tese, de que a naturalização funcionou sobretudo como instrumento de fomento à colonização, e não como um direito autônomo voltado a mitigar a vulnerabilidade do imigrante comum. A Lei de Terras de 1850, ao facilitar a naturalização de estrangeiros que adquirissem terras — vantagem depois estendida a todo colono integrado a núcleos coloniais —, é o exemplo mais evidente dessa lógica: a naturalização como peça a serviço da política de colonização, e não o inverso.

Essas regras especiais, como as demais engrenagens do sistema examinado pela tese, não sobreviveram ao fim da Monarquia: o Decreto nº 13-A, de 26 de novembro de 1889, editado já sob a República, revogou o conjunto normativo anterior e inaugurou novo tratamento para a naturalização no país.

7 Conclusão

Este artigo procurou compilar, de forma sintética, os achados de uma tese que se debruçou sobre um objeto pouco visitado: não os imigrantes em si, mas o direito que os enredou. Ao final desse percurso, confirma-se o que a hipótese de pesquisa já anunciava — que a Monarquia brasileira teceu, entre 1822 e 1889, uma trama legislativa e normativa coerente, ainda que dispersa em leis, decretos e avisos esparsos, para regular a imigração, o imigrante e o estrangeiro.

Essa trama nasceu da exclusão, herdada das Ordenações Filipinas e transposta, quase sem sobressaltos, para o texto constitucional de 1824: primeiro pela distinção entre natural e estrangeiro, depois pela distinção entre cidadão e não cidadão. A exclusão política se prolongava em exclusões cotidianas — no registro de casamentos acatólicos, no controle de passaportes, na posição de inferioridade jurídica que acompanhava o estrangeiro mesmo quando a lei lhe reconhecia capacidade civil.

Ao mesmo tempo, essa trama revelou-se instrumental aos interesses do poder constituído. A imigração serviu, ora ao projeto de colonização estatal do Primeiro Reinado, ora à demanda por mão de obra livre da oligarquia agrária do Segundo Reinado, ora ao interesse militar de povoamento de fronteiras. Os contratos de prestação de serviços e o sistema de parceria formalizaram, no plano jurídico, a assimetria entre proprietário e imigrante; e a naturalização, longe de ser apenas um direito à disposição do estrangeiro, funcionou sobretudo como peça de fomento às próprias políticas de colonização.

Compreender esse sistema jurídico é, também, compreender os limites e as continuidades que a República herdaria: ao revogar, em poucos meses, boa parte dessa legislação — como fez o Decreto nº 13-A de 1889 quanto à naturalização —, o novo regime não apagou as desigualdades estruturais que a Monarquia havia consolidado em relação ao estrangeiro e ao imigrante, apenas lhes deu um novo ponto de partida normativo.

Fica, ao final, o convite que a tese já formulava: que outros estudos possam debruçar-se sobre normas específicas deste tecido legal, conhecendo de antemão o todo em que cada parte se insere. O que se apresentou aqui é apenas o esqueleto desse sistema, conformato pelo Direito da imigração no Brasil monárquico. O que a República fez dele, e o que dele restou, é outra história.

Referências⁵

ARAÚJO, Johny Santana. O estabelecimento de colônias agrícolas civis e militares na Província do Piauí no pós-guerra do Paraguai (1865-1888).

Oficina do Historiador, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 6, n. 2, jul./dez. 2013, p. 57-77.

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**: recopiladas por mandado d'El-Rey D.

Philippe I. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870.

AMARAL, Paulo; BONAVIDES, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. V.1. 3.a ed. Brasília: Senado Federal, 2002.

CALMON, Pedro. **História do Brasil**: O Império. 1800-1889. 4.º vol. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Bahia, Pará, Porto Alegre: 1947.

5 As referências abaixo correspondem a uma seleção das fontes efetivamente utilizadas na tese original, mantidas fielmente conforme constam no rol de referências do trabalho de doutoramento que deu origem a este artigo.

DAVATZ, Thomaz. **Memórias de um colono no Brasil**. Trad. Sérgio Buarque de Hollanda. 2.^a ed. São Paulo: Martins, 1951.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. **Formação do patronato político brasileiro**. 12.^a ed. São Paulo: Globo, 1997.

FARIAS, Rogério de Souza. Deslocamentos e construção estatal: o uso de passaportes e a evolução administrativa do Estado joanino no Brasil (1808-1822). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 42, nº 91, 2022.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Poder e instituições no Antigo Regime**. Guia de Estudo. Lisboa: Edições Cosmo, 1992.

HESPANHA, António Manuel. **Caleidoscópio do Antigo Regime**. São Paulo: Alameda, 2012.

IOTTI, Luiza Horn (org.). **Imigração e colonização**: Legislação de 1747-1915. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do RS; Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

LAMOUNIER, Maria Lúcia. **Da escravidão ao trabalho livre**: A lei de locação de serviços de 1879. Campinas, SP: Papirus, 1988.

LESSER, Jeffrey. **A invenção da brasilidade**: Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. 1.^a ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MELLO, Cássila Cavaler Pessoa de. De estrangeiro a cidadão: o processo de naturalização instaurado em 1832 e seus limites. **Fronteiras: Revista Catarinense de História**, n. 35, p. 163-184, 8 jul. 2020.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, p. 173-184, jan. 2009.

OLIVEIRA, Aline Passuelo de. **O estado brasileiro e os fluxos migratórios internacionais**: produção e circulação de discursos, categorizações jurídicas e economias morais. 184 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, RS). Porto Alegre, RS, 2020.

PIASSINI, Carlos Eduardo. **Imigração alemã no Rio Grande do Sul e cidadania**: naturalização e participação política, 1824-1889. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS). Santa Maria, RS, 2021.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Curso de direito civil brasileiro**. 2.º v. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1880.

SANTOS, Igor Pinho dos. **A imigração na história constitucional brasileira**: as transformações do conceito jurídico de imigrante. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal Fluminense (UFF, RJ). Rio de Janeiro, RJ, 2015.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Cantineiros e colonos – a indústria do vinho no Rio Grande do Sul. In: LANDO, Aldair Marli; GONZAGA, Sergius (org.). RS: **imigração e colonização**. Porto Alegre, RS: Mercado Aberto, 1980.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Introdução à história do direito político brasileiro**. 2.a ed. São Paulo: Edição Saraiva, 1962.

TEIXEIRA, Stephano Giacomini. **De inimigo do estado a sujeito de direito**: o status jurídico do imigrante no Brasil. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI, SC). Itajaí, SC, 2020.

Anexo 1 – Quadro de normas citadas no artigo

O quadro a seguir reproduz, no mesmo formato empregado no Anexo 1 da tese de origem, as normas jurídicas efetivamente mencionadas ao longo deste artigo, identificadas por ano, tipo e data, ementa (própria ou, quando ausente na norma original, resumida e assinalada com asterisco) e fonte de consulta.

Ano	Norma	Ementa	Fonte
1595	Ordenações Filipinas, Livro II, Título LV	Definia quem era “natural” do Reino de Portugal, por exclusão do estrangeiro, para efeito de gozo de privilégios, graças e liberdades.	Almeida, 1870, p. 489.
1433	Alvará de 8 de junho de 1433	(*) Proibia que fossem passadas cartas de naturalização.	Ribas, 1880, p. 174.
1610	Carta Régia de 26 de janeiro de 1610	(*) Proibia que os Tribunais competentes consultassem requerimentos de estrangeiros que pedissem naturalizar-se no Reino.	Ribas, 1880, p. 174.
1747	Provisão de 9 de agosto de 1747	Dá providências para a condução e o estabelecimento de casais de açorianos no Brasil.	Amaral; Bonavides, 2002, p. 248.

Ano	Norma	Ementa	Fonte
1808	Carta Régia de 28 de janeiro de 1808	Abre os portos do Brasil ao comércio direto com nações estrangeiras, com exceção dos gêneros estancados.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html
1808	Decreto de 25 de novembro de 1808	Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-25-11-1808.htm
1815	Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815	Eleva o Estado do Brasil à graduação e categoria de Reino, unido a Portugal.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carlei/antioresa1824/cartadelei-39554-16-dezembro-1815-569929-publicacaooriginal-93095-pe.html
1818	Decreto de 16 de maio de 1818	Aprova as condições para o estabelecimento no Brasil de uma Colônia de suíços.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/dim/1818/DIM-16-5-1818.html
1820	Decreto de 2 de dezembro de 1820	Manda exigir passaporte das pessoas que entram e sabem deste Reino do Brasil.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-39076-2-dezembro-1820-568666-publicacaooriginal-92031-pl.html
1823	Lei de 20 de outubro de 1823	Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de abril de 1821, recepcionando as Ordenações Filipinas e leis extravagantes.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/antioresa1824/lei-40951-20-outubro-1823-574564-publicacaooriginal-97677-pe.html
1824	Carta de Lei de 25 de março de 1824	Manda observar a Constituição Política do Império do Brasil, oferecida e jurada por D. Pedro I.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
1830	Lei de 13 de setembro de 1830	Regula o contrato por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiro ou estrangeiro, dentro ou fora do Império.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37984-13-setembro-1830-565648-publicacaooriginal-89398-pl.html
1831	Lei de 7 de novembro de 1831 (Lei Feijó)	Declara livres todos os escravos vindos de fora do Império e impõe penas aos importadores; permaneceu de eficácia limitada quanto ao tráfico.	Costa, 1999; tese, p. 149.

Ano	Norma	Ementa	Fonte
1832	Lei de 23 de outubro de 1832	Sobre a naturalização dos estrangeiros.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37324-23-outubro-1832-563838-publicacaooriginal-87885-pl.html
1837	Lei nº 108, de 11 de outubro de 1837	Dando várias providências sobre os contratos de locação de serviços dos colonos.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-108-11-outubro-1837-559407-publicacaooriginal-85738-pl.html
1850	Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)	Dispõe sobre as terras devolutas do Império e restringe a distribuição gratuita de terras a estrangeiros.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm
1854	Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854	Manda executar a Lei N.º 601 de 18 de setembro de 1850.	Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854
1855	Decreto nº 1.531, de 10 de janeiro de 1855	Isenta aos Estrangeiros do título de residência, e permite que eles viagem dentro do Império com o passaporte que trouxeram, e , na falta dele, com o dos Ministros, Cônsules ou Vice-cônsules respectivos, tendo o - visto – da autoridade brasileira.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1531-10-janeiro-1855-553209-publicacaooriginal-79465-pe.html#:~:text=Isenta%20aos%20Estrangeiros%20do%20título,%20D%20visto%20%2D%20da%20Autoridade%20Brasileira.
1855	Decreto nº 1.584, de 2 de abril de 1855	Autoriza a incorporação e aprova os Estatutos da companhia - Associação Central de Colonização.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1584-2-abril-1855-558513-publicacaooriginal-79849-pe.html
1857	Decreto nº 1.915, de 28 de março de 1857	Aprova o contrato celebrado entre o Governo Imperial e a Associação Central de Colonização.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1915-28-marco-1857-557933-publicacaooriginal-78700-pe.html
1858	Decreto nº 2.168, de 1º de maio de 1858	Aprova o regulamento para o transporte de emigrantes.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2168-1-maio-1858-557097-publicacaooriginal-77406-pe.html

Ano	Norma	Ementa	Fonte
1861	Decreto nº 1.144 de 11 de setembro de 1861	Faz extensivo os efeitos civis dos casamentos, celebrados na forma das leis do Império, aos das pessoas que professarem religião diferente da do Estado, e determina que sejam regulados ao registro e provas destes casamentos e dos nascimentos e óbitos das ditas pessoas, bem como as condições necessárias para que os Pastores de religiões toleradas possam praticar atos que produzam efeitos civis.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1144-11-setembro-1861-555517-publicacaooriginal-74767-pl.html
1863	Decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863	Regula o registro dos casamentos, nascimentos e óbitos das pessoas que professarem religião diferente da do Estado	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3069-17-abril-1863-555008-publicacaooriginal-74026-pe.html
1864	Decreto nº 3.254, de 20 de abril de 1864	Aprova as alterações feitas no regulamento para o transporte de emigrantes, que baixou com o Decreto n.º 2.168 do 1.º de maio de 1858	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3254-20-abril-1864-554842-publicacaooriginal-73797-pe.html
1867	Decreto n.º 3.784, de 19 de janeiro de 1867	Aprova o regulamento para as colônias do Estado.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3784-19-janeiro-1867-553854-publicacaooriginal-72121-pe.html
1868	Decreto nº 4.176, de 6 de maio de 1868	Manda observar o regulamento sobre passaportes para fora do Império.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4176-6-maio-1868-553412-publicacaooriginal-71277-pe.html
1872	Decreto nº 5.145, de 27 de novembro de 1872	Isenta de passaporte os emigrantes ⁶ que transitam de um para outro ponto do Império.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5145-27-novembro-1872-551588-publicacaooriginal-68123-pe.html

6 O termo emigrante, aqui, se refere ao que hoje é denominado de imigrante.

Ano	Norma	Ementa	Fonte
1879	Decreto nº 2.827, de 15 de março de 1879	Dispõe o modo como deve ser feito o contrato de locação de serviços, unificando a regulação sobre contratos de colonos e parceria.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2827-15-marco-1879-547285-publicacaooriginal-62001-pl.html
1879	Decreto n.º 7.570, de 20 de dezembro de 1879	Suspende provisoriamente a execução do Decreto n.º 3.784 de 19 de janeiro de 1867.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7570-20-dezembro-1879-548843-publicacaooriginal-64056-pe.html
1889	Decreto nº 13-A, de 26 de novembro de 1889	Regula a concessão de naturalização, revogando as normas anteriores editadas pela Monarquia.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0013A.htmimpressao.htm

(*) Normas sem ementa original; o texto apresentado é um resumo do conteúdo, na mesma convenção adotada no anexo da tese.

COMPLIANCE COMO BARREIRA CONTRA FALHAS ORGANIZACIONAIS: A ABSOLVIÇÃO PENAL NO CASO NINHO DO URUBU

Elia Denise Hammes¹
Hemeli Bell Vargas Vieira²

1 Introdução

A crescente complexidade do ambiente corporativo e a expansão das relações corporativas tornaram indispensável a adoção de mecanismos eficazes de prevenção e controle de riscos. Nesse contexto, o compliance emerge como ferramenta essencial de governança e integridade, capaz de assegurar que as organizações atuem em conformidade com normas legais, regulamentares e éticas. A inexistência de políticas estruturadas de conformidade, aliada à falta de comprometimento da alta administração e à negligência na gestão de riscos, tem se revelado um dos principais fatores na origem de falhas corporativas e de eventos catastróficos.

O presente estudo toma como objeto de análise o incêndio ocorrido em 8 de fevereiro de 2019 no Centro de Treinamento do Clube de Regatas do Flamengo, conhecido como Ninho do Urubu, que causou a morte de dez jovens atletas das categorias de base e deixou três feridos. O episódio expôs uma sucessão de irregularidades administrativas, omissões institucionais e falhas de gestão que poderiam ter sido mitigadas pela implementação de políticas de conformidade e de uma cultura organizacional voltada à integridade. Mais de seis anos depois, o caso ganhou um desfecho na esfera judicial. Em 21 de outubro de 2025, a 36ª Vara Criminal da Comarca da Capital do Rio de Janeiro absolveu todos os réus remanescentes, decisão contra a qual o Ministério Público interpôs apelação, pendente de julgamento. Na esfera cível, em sentido oposto, o clube foi integralmente

-
- 1 Professora da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogada OAB/RS nº 43.345. Consultora de empresas de inovação. Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direito UNISC. E-mail: elia@unisc.br
 - 2 Graduanda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: hemelibell@hotmail.com

responsabilizado, tendo concluído, em 2025, as indenizações às dez famílias das vítimas fatais.

É precisamente esse contraste que delimita o problema central desta pesquisa: em que medida a análise da absolvição penal no caso Ninho do Urubu contribui para a compreensão do *compliance* como uma importante barreira à prevenção de falhas organizacionais? Essa pergunta amplia o foco da investigação. Não se trata, portanto, de partir da premissa de que a tragédia poderia ter sido evitada pela adoção de mecanismos de conformidade, mas de examinar, a partir da reconstrução dos fatos e da resposta apresentada pelo sistema de justiça, a relação entre as falhas organizacionais identificadas no caso, os limites da responsabilização repressiva e o papel que os mecanismos de prevenção podem desempenhar nesse contexto.

Como objetivo geral, pretende-se analisar o *compliance* como instrumento de prevenção de falhas organizacionais à luz do caso Ninho do Urubu e de sua resposta judicial. Especificamente, busca-se compreender os fundamentos do *compliance* e sua integração à tríade Governança, Riscos e *Compliance* (GRC), reconstruir a trajetória processual do caso, das investigações à sentença absolutória de 2025 e seus desdobramentos penais e cíveis e, por fim, analisar criticamente a assimetria entre as esferas de responsabilização e o que ela revela sobre a função preventiva dos programas de integridade.

A metodologia utilizada é de caráter qualitativo, por meio do método dialético, partindo-se dos conceitos gerais de *compliance* e GRC para alcançar a análise específica do caso concreto e de sua repercussão judicial. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, baseada em doutrina especializada, documentos oficiais, peças processuais e noticiário jurídico relativos ao caso.

O texto está estruturado em três seções de desenvolvimento. A primeira apresenta o conceito, a evolução e os fundamentos do *compliance*, bem como sua articulação com a governança corporativa e a gestão de riscos. A segunda reconstrói o caso Ninho do Urubu, das irregularidades que antecederam a tragédia à sentença absolutória e seus desdobramentos. A terceira desenvolve a análise crítica da assimetria entre a absolvição penal e a reparação civil, respondendo ao problema proposto. Ao final, a conclusão retoma os objetivos e sintetiza as lições extraídas do episódio.

A relevância do tema reside na necessidade de consolidar, no cenário corporativo brasileiro, uma cultura organizacional ética e transparente,

capaz de prevenir crises, proteger vidas e assegurar a sustentabilidade das instituições.

2 A tríade governança, riscos e compliance (GRC) como instrumento de prevenção de falhas organizacionais

De acordo com Bertoccelli (2024), o termo *compliance*, originado do verbo inglês *to comply*, remete à ideia de agir em conformidade com normas. O conceito ganhou forma nos Estados Unidos na década de 1970, após escândalos envolvendo empresas privadas e agentes governamentais em práticas de corrupção, que resultaram na edição do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), lei que passou a aplicar sanções rigorosas às organizações envolvidas em atos de corrupção (Estados Unidos da América, 1977). No Brasil, os primeiros marcos normativos surgiram a partir de 1998, com a Resolução nº 2.554/1998 do Banco Central, sobre controles internos das instituições financeiras, e com a Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro). O movimento consolidou-se com a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em 2003, e, sobretudo, com a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que passou a exigir das organizações políticas internas de prevenção e controle e tornou os programas de integridade um parâmetro normativo relevante (Brasil, 2013).

Conceitualmente, o *compliance* refere-se à implementação de políticas e práticas que assegurem que as corporações operem em conformidade com leis, regulamentos e normas internas e externas, partindo da constatação de que o Estado é incapaz de fiscalizar todas as atividades desenvolvidas no interior das empresas. Para além do cumprimento formal da legislação, relaciona-se ao comprometimento com padrões éticos e à promoção de uma cultura organizacional baseada na integridade, na transparência e na responsabilidade, com o objetivo de prevenir, detectar e tratar condutas irregulares que representem riscos à organização (Bertoccelli, 2024).

O *compliance* não opera isoladamente. Integra a estrutura conhecida como GRC, sigla para Governança, Riscos e Compliance, abordagem que articula três pilares complementares do fortalecimento organizacional (ENAP, 2019). A governança corporativa constitui a base estrutural e decisória da empresa, na qual se definem princípios, valores éticos, diretrizes de conduta e limites de atuação das partes interessadas (Almeida, 2024; IBGC, 2023). A gestão de riscos, por sua vez, identifica

e avalia eventos capazes de impactar negativamente a organização e seus objetivos, antecipando crises e orientando o tratamento dos riscos conforme diretrizes internacionalmente consolidadas, como as da ISO 31000 (Neves; Figueiroa; Fernandes, 2024; ISO, 2018). O *compliance*, por fim, garante que a atuação concreta da organização respeite tanto o ordenamento jurídico quanto os padrões fixados pela própria governança, função que hoje também é objeto de normas técnicas internacionais, a exemplo da ISO 37301 (ISO, 2021).

A efetividade dessa arquitetura depende, contudo, de um elemento que a doutrina denomina *tone from the top*, o comprometimento genuíno da alta administração com a cultura de integridade (Belisario; Muniz; Codignoto, 2024). Programas de conformidade instituídos apenas formalmente, o chamado *compliance* de fachada, não modificam a forma como as decisões são efetivamente tomadas e tendem a ruir precisamente quando o cumprimento da norma impõe custos que a administração prefere não suportar. Como se verá, essa é uma chave de leitura decisiva para o caso em estudo, no qual alertas reiterados foram ignorados por razões econômicas.

Há, ainda, uma dimensão econômica frequentemente subestimada, a do custo do não *compliance*. Embora a implementação de programas de integridade exija investimentos relevantes, as consequências da desconformidade (sanções administrativas, indenizações, interdições, perda de valor de mercado e, sobretudo, dano reputacional) tendem a ser significativamente mais onerosas (Nóbrega; Corrêa de Araújo, 2024). Pesquisas globais indicam, porém, que a cultura de integridade permanece frágil em ambientes de forte pressão por resultados, nos quais gestores admitem flexibilizar padrões éticos para atingir metas (Ernst & Young, 2024).

Essas categorias, embora formuladas originariamente para o ambiente empresarial convencional, aplicam-se integralmente a organizações que nem sempre são percebidas como empresas. É o caso dos clubes de futebol contemporâneos, organizações de elevada complexidade, com receitas milionárias, estruturas administrativas extensas e, no caso das categorias de base, uma particularidade que agrava o dever de cuidado, qual seja, a guarda de adolescentes em regime de alojamento. Nessa condição, esses jovens encontram-se submetidos ao regime de proteção integral estabelecido pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a qual assegura

à criança e ao adolescente a proteção integral e estabelece a prioridade na efetivação de seus direitos fundamentais (Brasil, 1990). Não por acaso, em análise publicada na revista especializada *Capital Aberto* poucos dias após o incêndio, Silveira (2019) qualificou o episódio como o pano de fundo de mais uma tragédia anunciada, apontando a fragilidade dos controles internos e da supervisão institucional no futebol brasileiro. É essa moldura teórica que orienta a reconstrução do caso na seção seguinte.

3 O caso Ninho do Urubu: das irregularidades à sentença absolutória

Na madrugada de 8 de fevereiro de 2019, por volta das 5h10, um incêndio atingiu o alojamento das categorias de base instalado no Centro de Treinamento George Helal, conhecido como Ninho do Urubu, na zona oeste do Rio de Janeiro. No local, estrutura composta por módulos habitacionais do tipo contêiner, dormiam 26 adolescentes. Dez morreram, três ficaram feridos e treze conseguiram escapar (Migalhas, 2025). As dez vítimas fatais, Christian Esmério, Arthur Vinícius, Bernardo Pisetta, Vitor Isaías, Pablo Henrique, Samuel Thomas, Athila Paixão, Gedson Santos, Jorge Eduardo e Rykelmo de Souza Viana, tinham entre 14 e 16 anos.

A tragédia não pode ser compreendida como um evento imprevisível, diante do conjunto de irregularidades que já incidiam sobre o centro de treinamento. O local funcionava sem alvará, cuja concessão havia sido negada em razão da ausência do Certificado de Aprovação do Corpo de Bombeiros, enquanto o alojamento instalado em contêineres não estava previsto no projeto de licenciamento da obra. Desde 2017, o clube acumulara 32 autos de infração da Prefeitura do Rio de Janeiro relativos ao local, das quais treze multas foram lavradas em 2019, ano da tragédia. Tramitava, ainda, desde 2015, ação civil pública do Ministério Público sobre as condições do centro de treinamento, com alertas formais quanto à hospedagem dos adolescentes e o Flamengo recusara Termos de Ajustamento de Conduta que previam, entre outras medidas, o reforço do quadro de monitores, que se manteve em um único profissional no período noturno, por razões financeiras, desde 2014 (Consultor Jurídico, 2021; Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001; Arbex, 2024).

Dias após a tragédia, seguindo recomendação do Ministério Público, a Prefeitura interditou o centro de treinamento, e o Tribunal de

Justiça deferiu liminar suspendendo as atividades da base no local (Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001).

A plena ciência da irregularidade pela alta administração está documentada. Em fevereiro de 2018, a Prefeitura determinou que o clube cobrisse o letreiro do centro de treinamento enquanto a documentação permanecesse irregular e a diretoria passou a avaliar alternativas para impedir que o público tomasse conhecimento da situação. Um e-mail interno, posteriormente revelado, expôs a lógica de gestão então praticada. Nele, o diretor executivo afirmou:

Note que, há anos, o CT funciona sem alvará... se mantivermos o letreiro descoberto à mostra pagaremos uma multa de R\$ 24 mil x mês, até que tenhamos o Alvará... tampar o letreiro provocará de imediato filmagem da imprensa, questionamentos do porquê, pessoal mal-intencionadas alegando (após descobrir, o que é fácil) que funcionamos sem alvará, em fim... por isso copio 2 VP's e o CEO analisar se compensa pagar a multa e não demonstrar inequivocadamente que estamos irregulares... (Arbex, 2024, p. 187).

A mensagem revela o conhecimento inequívoco da ilegalidade e a estratégia organizacional, com prioridade absoluta à preservação da reputação sobre a conformidade. A solução encontrada pela gestão foi remover o letreiro sob a justificativa de que passaria por limpeza, o que satisfaz formalmente a exigência da Prefeitura e preservou a imagem pública do clube, sem sanar a irregularidade (Arbex, 2024).

De acordo com o livro *Longe do Ninho* de Daniela Arbex (2024), a apuração técnica conduzida pelo Instituto de Criminalística Carlos Éboli reconstituiu o cenário do incêndio a partir de perícias no local, análises laboratoriais e depoimentos. O laudo concluiu que os dormitórios eram compostos por estruturas metálicas com chapas de aço e espuma de poliuretano, material altamente inflamável, presente também na tragédia da Boate Kiss, que contribuiu decisivamente para a rápida propagação das chamas. O foco inicial foi apontado, como hipótese mais provável, em curto-circuito no motor de um aparelho de ar-condicionado do quarto 6, equipamento que já apresentara defeitos e fora reparado precariamente com fita isolante. O próprio laudo, contudo, reconheceu limitações quanto à precisão dessa conclusão, uma vez que os aparelhos foram removidos durante o combate ao fogo, impossibilitando a identificação exata de sua localização original (Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001; Arbex, 2024).

O alojamento apresentava condições que dificultavam a evacuação dos ocupantes em caso de incêndio. O local possuía apenas uma porta de acesso, situada lateralmente, além de janelas gradeadas e não dispunha de saídas alternativas, iluminação de emergência, detectores de fumaça ou sistema de exaustão adequado. Conforme registrado nos autos, essas características contribuíram para a retenção de calor e fumaça no interior da edificação, dificultando a saída dos ocupantes. Na primeira fase do processo, o magistrado responsável descreveu as condições do local como uma “arapuca mortal”. Segundo consta do processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001, algumas das vítimas foram encontradas fora de seus dormitórios, em corredores ou quartos de outros ocupantes, durante a tentativa de deixar o alojamento.

No plano da responsabilização, as autoridades adotaram enquadramentos distintos. A Polícia Civil indiciou oito pessoas por homicídio doloso, por entender que os envolvidos assumiram o risco de produzir o resultado letal. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, ofereceu denúncia contra onze pessoas (seis vinculadas ao Flamengo, quatro funcionários da empresa fornecedora dos contêineres e o técnico responsável pelo conserto do ar-condicionado) pela prática de incêndio culposo majorado, em concurso formal com homicídio culposo³ em relação às dez vítimas fatais e lesões corporais culposas quanto aos sobreviventes feridos. Antes disso, em junho de 2020, o órgão ministerial já recusara proposta de acordo de não persecução penal formulada por investigados, ao fundamento de que nenhum deles confessara conduta relevante, requisito do art. 28-A do Código de Processo Penal (Consultor Jurídico, 2020). A denúncia foi recebida em janeiro de 2021 (Consultor Jurídico, 2021). Na ocasião, o juízo destacou que o clube, ao alojar adolescentes em módulos habitacionais improvisados, submeteu-se ao regime de proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente, tornando a omissão penalmente relevante à luz do art. 13, § 2º, alíneas “a” e “c”, do Código Penal⁴ (Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001).

3 Art. 250, Código Penal – “Causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena – reclusão, de três a seis anos, e multa. [...] § 2º – Se culposo o incêndio, é pena de detenção, de seis meses a dois anos”. O art. 258 determina que, no crime culposo de perigo comum, se do fato resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio culposo, aumentada de um terço (Brasil, 1940).

4 Art. 13, § 2º, Código Penal – “A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; [...] c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado” (Brasil, 1940).

A fase inicial do processo promoveu uma primeira filtragem dos acusados. O juízo rejeitou a denúncia em relação a dois deles e absolveu sumariamente o monitor que trabalhava na noite dos fatos, único empregado de base entre os denunciados (Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001). O Tribunal de Justiça confirmou essas decisões em março de 2022 e manteve oito réus no polo passivo. A absolvição do monitor, contudo, já continha um diagnóstico organizacional relevante. Ao afastar a responsabilidade do trabalhador, o juiz Marcos Augusto Ramos Peixoto reconheceu que ele não detinha poder decisório e que o risco da supervisão noturna insuficiente fora “criado e tolerado pelo Flamengo” desde 2014, apesar dos alertas do Ministério Público e da recusa dos ajustamentos de conduta propostos (Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001).

A continuidade da ação penal também foi discutida perante o Superior Tribunal de Justiça. No julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 154.359/RJ, realizado pela Sexta Turma em 7 de junho de 2022, o então relator, Ministro Olindo Menezes, apresentou voto pelo trancamento da ação penal, por entender que a denúncia não individualizava de forma suficiente as condutas atribuídas ao recorrente. Em seu voto, reconheceu a inépcia da peça acusatória e determinou o trancamento da ação penal em relação ao recorrente, estendendo os efeitos da decisão aos demais acusados em razão da similitude das situações. O voto, contudo, ficou vencido.

Prevaleceu o voto da Ministra Laurita Vaz, acompanhado pela maioria da Sexta Turma. A magistrada afastou a alegação de inépcia da denúncia, considerando que a peça acusatória apresentava elementos suficientes para a compreensão da conduta atribuída ao recorrente e para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Com esse entendimento, o recurso foi desprovido, mantendo-se o prosseguimento da ação penal. Nas palavras da Ministra Laurita Vaz:

No caso sub examine, entendo que, ao contrário do alegado, a narrativa da peça acusatória descreve satisfatoriamente a conduta imputada ao recorrente, permitindo-lhe, sem qualquer dificuldade, ter ciência da conduta ilícita que lhe foi imputada, de modo a garantir o livre exercício do contraditório e da ampla defesa (STJ, RHC 154.359/RJ, 2022, p. 11).

Em 2024, a defesa também buscou a anulação da denúncia e da ação penal perante o Supremo Tribunal Federal. A Primeira Turma, por unanimidade, negou o agravo regimental apresentado contra decisão do Ministro Alexandre de Moraes que havia rejeitado o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.456.265. Com a manutenção da decisão,

permaneceu o entendimento das instâncias anteriores quanto à validade da denúncia e ao prosseguimento da ação penal (STF, 2024). No curso do processo, a punibilidade do então presidente do clube, Eduardo Bandeira de Mello, foi extinta pela prescrição, computado o prazo prescricional pela metade por contar o agente mais de setenta anos, nos termos do art. 115 do Código Penal (Reis, 2025).

O desfecho de primeiro grau veio em 21 de outubro de 2025, quase sete anos após a tragédia. O juiz Tiago Fernandes de Barros, da 36ª Vara Criminal da Comarca da Capital, julgou improcedente a pretensão acusatória e absolveu os sete réus remanescentes (entre eles dois dirigentes do clube, os engenheiros responsáveis pela estrutura dos contêineres e os sócios da empresa de refrigeração encarregada da manutenção dos aparelhos de ar-condicionado). Três fundamentos sustentaram a decisão. Primeiro, a existência de “dúvidas insuperáveis sobre a origem da ignição”, uma vez que a remoção dos aparelhos de ar-condicionado durante o combate ao fogo impediu a perícia de precisar em qual equipamento, e por qual defeito exato, o incêndio começou, incerteza que, segundo o juízo, inviabiliza vincular o resultado à conduta de qualquer dos acusados. Segundo, a ausência de prova conclusiva de conduta negligente individualizada. Terceiro, a impossibilidade de responsabilizar criminalmente alguém apenas pelo cargo que ocupava, sem a demonstração de ação ou omissão determinante para o resultado, rejeitando-se, na prática, a imputação fundada em mera posição hierárquica (Higido, 2025).

A decisão não transitou em julgado. Em 10 de novembro de 2025, o Ministério Público interpôs apelação por *error in iudicando*, isto é, por erro de julgamento na valoração da prova e na aplicação do direito. Para o órgão acusador, a absolvição partiu de “percepção equivocada de dúvida, sem apoio na prova técnica nem na lógica dos fatos”, pois o incêndio “não foi um acidente imprevisível, mas produto direto de omissões conscientes e reiteradas de agentes que tinham o dever legal e profissional de evitar o resultado” (Almeida, 2025). O recurso invoca laudos e depoimentos que apontam disjuntores superdimensionados, cabeamento inadequado e ausência de sistemas automáticos de desligamento em caso de sobrecarga, elementos que caracterizariam a culpa consciente de dirigentes, engenheiros e responsáveis técnicos (Correa, 2025; Souza, 2025). A defesa de um dos absolvidos também apelou. Não pretende reverter a absolvição, mas alterar seu fundamento jurídico, em razão dos reflexos que este produz na esfera cível. Autuada no segundo grau em fevereiro de 2026 e distribuída, por prevenção, à 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça fluminense, a

apelação encontra-se conclusa à relatora desde maio de 2026, sem sessão de julgamento designada até o fechamento deste texto. O órgão ministerial já anunciou que, mantida a absolvição, recorrerá ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal (Coccetrone, 2025).

Na esfera cível, a trajetória foi acidentada, mas de desfecho oposto. Na ação coletiva ajuizada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, o juízo fixou, ainda em 2019, pensão provisória mensal de R\$ 10 mil às famílias das treze vítimas (Consultor Jurídico, 2019). Em dezembro de 2020, contudo, a 13ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por maioria, reconheceu a ilegitimidade das instituições para postular, em nome próprio, direitos individuais das famílias, extinguiu parcialmente a ação e reduziu as pensões dos sobreviventes sem acordo.

A controvérsia sobre a legitimidade extraordinária da Defensoria Pública para a tutela coletiva, à luz do art. 134 da Constituição, subiu ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, onde ainda pende de definição (DPRJ, 2022). Paralelamente, instalou-se câmara de conciliação. Nove das dez famílias das vítimas fatais celebraram acordos, protegidos por cláusulas de sigilo, e todos os sobreviventes foram indenizados. A família do goleiro Christian Esmério, única a recusar a via consensual, obteve condenação judicial do clube ao pagamento de R\$ 2,824 milhões de danos morais aos pais, R\$ 120 mil ao irmão e pensão mensal até a data em que a vítima completaria 45 anos, mantida em grau recursal (Migalhas, 2024). Em fevereiro de 2025, também esse último litígio encerrou-se por acordo (Terra, 2025).

Em relação à competência da Justiça do Trabalho, em 2019, o juiz Ricardo Georges Affonso Miguel declarou a incompetência material da Justiça do Trabalho para apreciar pedido de penhora de R\$ 100 milhões contra o Flamengo, destinado a garantir indenizações às famílias dos adolescentes mortos no incêndio. Na ocasião, entendeu-se que a atividade dos atletas das categorias de base possui caráter de formação desportiva e recreativo, não se enquadrando nas características de um contrato de aprendizagem. Com fundamento no art. 3º, IV, da Lei Geral do Desporto, foi afastada a competência da Justiça do Trabalho para julgar matéria relacionada aos jovens em formação desportiva vítimas do incêndio (Consultor Jurídico, 2019).

Ainda no campo cível, em setembro de 2025, a 6ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça fluminense rejeitou, à unanimidade, o recurso pelo qual o Flamengo pretendia incluir no processo, por denúncia da

lide, a empresa fornecedora dos contêineres. A relatora qualificou a via como “manobra jurídica” destinada a transferir responsabilidade a terceiros e aplicou o enunciado nº 240 da Súmula do próprio Tribunal, que veda a denúncia fundada na atribuição de responsabilidade exclusiva a terceiro, ressalvado eventual direito de regresso em ação autônoma, e manteve o clube como único réu e responsável pelas indenizações (Migalhas, 2025).

O quadro consolidado é, portanto, marcadamente assimétrico. De um lado, nenhuma condenação criminal até o momento, resultado que soma a absolvição sumária, a prescrição, as exclusões processuais e, ao final, a absolvição por insuficiência probatória, pendente de recurso. De outro, a responsabilização civil integral e exclusiva da entidade, reconhecida judicialmente e materializada em acordos e condenações milionárias. É essa assimetria que a seção seguinte examina.

4 Absolvição penal, reparação civil e a centralidade do compliance: análise crítica

A pergunta que orienta esta seção é direta. Por que o mesmo conjunto de fatos foi suficiente para sustentar a responsabilização civil plena do clube e insuficiente para fundamentar uma única condenação penal? A resposta não está nos fatos, que permaneceram incontroversos em sua materialidade, mas na estrutura dos regimes de responsabilização e no modo como cada um deles lida com falhas organizacionais difusas.

O Direito Penal brasileiro permanece ancorado na responsabilização individual, fundada no princípio da culpabilidade, que pressupõe consciência e vontade, atributos de pessoas naturais (Guimarães, 2021; Novaes, 2022). A responsabilização penal da pessoa jurídica é admitida, no ordenamento pátrio, apenas em matéria ambiental, por força do art. 225, § 3º, da Constituição Federal e da Lei nº 9.605/1998, conforme jurisprudência consolidada (Brasil, 2024). Fora dessa hipótese, a resposta do sistema às condutas lesivas de entes coletivos desloca-se para as esferas administrativa e civil, como ocorre na Lei nº 12.846/2013, que prevê a responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos lesivos à administração pública (Brasil, 2013). No caso do incêndio ocorrido no Ninho do Urubu, a persecução penal foi direcionada às pessoas naturais apontadas como responsáveis pelas condutas relacionadas às condições de segurança do alojamento. A ausência de previsão legal para a responsabilização penal de pessoas jurídicas fora da esfera ambiental delimita, nesse contexto, o

alcance subjetivo da imputação penal. É justamente essa insuficiência que alimenta, na doutrina, a defesa de novos modelos de imputação fundados na culpabilidade corporativa, isto é, no defeito de organização da própria empresa, nos quais a existência e a efetividade dos programas de compliance assumem papel central como critério de aferição da responsabilidade do ente coletivo (Sarcedo, 2016; Silveira; Saad-Diniz, 2015).

Ocorre que, em estruturas organizacionais complexas, a decisão raramente é individual. Competências fragmentam-se entre diretorias, gerências, comissões e prestadores de serviço. Cada agente detém uma fração da informação e uma fração do poder decisório, e o risco resulta da acumulação de pequenas omissões que nenhum ato isolado explica por completo. Ulrich Beck denominou esse fenômeno de irresponsabilidade organizada, ao descrever como as instituições da sociedade de risco produzem danos cujas causas se dissolvem em cadeias decisórias pelas quais nenhum agente determinado responde por inteiro (Beck, 2011). Instala-se, assim, um descompasso estrutural com o critério de imputação penal. Se a condenação exige a demonstração de ação ou omissão individual determinante para o resultado, como fixou a sentença de 2025, a falha genuinamente sistêmica tende, por definição, a não encontrar responsável penal.

A decisão de 2021, ao absolver sumariamente o monitor, registrou no processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001 que o risco havia sido “criado e tolerado pelo Flamengo”, fazendo referência às condições de segurança do alojamento e à atuação da própria organização. A sentença proferida em 2025, por sua vez, concluiu pela ausência de ação ou omissão penalmente relevante atribuível aos indivíduos denunciados. As decisões, portanto, apresentam fundamentos distintos quanto à atribuição de responsabilidade pelos fatos: enquanto a primeira relacionou as condições de segurança à atuação do clube, a segunda não identificou, nos indivíduos denunciados, conduta penalmente relevante suficiente para fundamentar a condenação.

Esse desfecho reproduz um padrão conhecido da experiência brasileira em desastres corporativos, como Mariana e Brumadinho. Nesses episódios, a persecução penal fragmenta-se em imputações individuais de difícil comprovação, a responsabilização tende a recair sobre operadores de menor escalão, quando recai sobre alguém, e os tomadores de decisão permanecem protegidos pela opacidade das estruturas internas. A cultura organizacional que privilegia resultados econômicos sobre a gestão de riscos

encontra, assim, no próprio desenho do sistema repressivo, um cálculo favorável à inércia (Silveira, 2019).

A esfera cível, por operar sob lógica diversa, a da responsabilidade da própria entidade, sem necessidade de individualização de culpa entre seus agentes, alcançou o que a penal não alcançou. A reparação foi integral, imposta exclusivamente ao clube, inclusive com a rejeição da tentativa de transferência de responsabilidade a terceiros. Seria equivocado, porém, ler nesse resultado uma resposta suficiente. A reparação pecuniária, por vultosa que seja, não restitui as vidas perdidas nem desconstitui o risco, pois atua depois, sobre as consequências. E, lida pela ótica do custo do não *compliance*, revela a irracionalidade econômica da omissão. O clube suportou indenizações e pensões milionárias, quase sete anos de litígio em múltiplas frentes e dano reputacional duradouro, passivo largamente superior ao custo da manutenção adequada das instalações, da regularização de alvarás, da brigada de incêndio e do reforço de monitores que os órgãos de fiscalização haviam reiteradamente cobrado (Nóbrega; Corrêa de Araújo, 2024).

É nesse limbo entre a repressão penal limitada e a reparação civil tardia que o *compliance* revela sua centralidade. Um programa de integridade efetivo (Carvalho; Abreu; Takaki, 2024) teria operado exatamente sobre os elos que falharam, mobilizando os três pilares da tríade GRC. No plano da gestão de riscos, o mapeamento teria identificado a gravidade de alojar adolescentes em estrutura irregular e inflamável, e os controles internos teriam impedido que a manutenção de equipamentos elétricos em dormitórios fosse feita de forma improvisada. No plano da governança e do *tone from the top*, o comprometimento real da alta administração teria impedido que a economia com monitores noturnos prevalecesse, por anos, sobre a segurança de adolescentes sob a guarda do clube, e que autuações administrativas e alertas do Ministério Público fossem absorvidos como simples custo de operação, cálculo que o e-mail do letreiro documenta de forma literal, em vez de convertidos em planos de ação com responsáveis e prazos (Belisario; Muniz; Codignoto, 2024).

A absolvição penal não demonstra, evidentemente, que a via repressiva seja dispensável. O recurso pendente pode reformar a sentença e a ameaça de sanção penal conserva função relevante. O que a resposta judicial ao caso Ninho do Urubu evidencia é algo mais preciso. Quando a falha organizacional é difusa, alojada na cultura organizacional e na acumulação de omissões, a persecução penal individual encontra limites

estruturais que nenhum aperfeiçoamento pontual elimina e a reparação civil, ainda que integral, chega tarde por natureza. Nesse cenário, o *compliance* afirma-se como a única barreira efetiva contra falhas organizacionais, não porque elimine as demais respostas do sistema, mas porque somente ele atua *ex ante* e sobre o próprio sujeito coletivo do risco, a organização. É essa atuação anterior ao dano que constitui a essência do instituto. O *compliance* opera como uma rede de segurança que intercepta o risco antes que ele se converta em tragédia, em processo e em indenização. Cada inspeção realizada, cada alerta acatado e cada norma de segurança observada elimina silenciosamente um curso causal que poderia terminar em dano e é por isso que o programa de conformidade efetivo desafoga o próprio sistema de justiça, poupando-o de litígios longos, custosos e, como o caso demonstra, de desfecho incerto. A absolvição, nesse sentido, confirma a tese, não porque legitime a impunidade, mas porque expõe o que o sistema repressivo não consegue capturar e que somente a prevenção alcança (Sieber, 2013).

Permanece, por fim, a característica que torna o *compliance* singular entre os mecanismos de proteção. Seu êxito é invisível, pois se mede por aquilo que não ocorre. Nenhuma sentença registrará o incêndio evitado pela manutenção correta, o alerta acatado, o alojamento interditado antes da tragédia.

5 Conclusão

A pesquisa analisou o *compliance* como instrumento de prevenção de falhas organizacionais a partir do caso do incêndio no Ninho do Urubu, incorporando ao exame a resposta judicial consolidada, composta pela sentença absolutória de outubro de 2025, pela apelação ministerial pendente e pela responsabilização civil integral do clube.

No plano teórico, verificou-se que o *compliance*, articulado à governança corporativa e à gestão de riscos na tríade GRC, constitui mecanismo de atuação essencialmente preventiva, cuja efetividade depende do comprometimento real da alta administração e cuja ausência gera custos humanos, jurídicos, financeiros e reputacionais sistematicamente superiores aos da conformidade.

No exame do caso, a reconstrução dos fatos demonstrou que a tragédia foi precedida de sinais reiterados (autuações, alertas do Ministério Público, ajustamentos de conduta recusados, estrutura irregular e inflamável,

manutenção precária) que uma arquitetura mínima de conformidade teria convertido em ação corretiva. A trajetória judicial subsequente, por sua vez, consolidou o quadro que deu origem ao problema de pesquisa. Não houve condenação penal até o momento, diante da exigência de nexo individual determinante que a falha sistêmica, por definição, frustra, enquanto a reparação civil foi integral, imposta exclusivamente à entidade, mas incapaz de restituir o bem jurídico perdido.

A análise da absolvição penal no caso Ninho do Urubu permite investigar em que medida o *compliance* pode constituir um instrumento de prevenção de falhas empresariais, especialmente diante dos limites e das possibilidades dos mecanismos de responsabilização identificados no caso. A conclusão não pretende valorar o desfecho processual, que ainda poderá ser submetido à apreciação da instância recursal, mas examinar suas possíveis implicações institucionais. Onde a responsabilização chega tarde ou não chega, a prevenção assume papel relevante na proteção das pessoas que se encontram sob a responsabilidade da organização.

Fica, assim, sustentado que o *compliance* não deve ser compreendido como exigência formal ou custo regulatório e sim como compromisso institucional com a integridade, a legalidade e a dignidade humana. Trata-se de compromisso cuja medida, no caso estudado, é dolorosamente expressiva: dez vidas que um programa efetivo de conformidade teria, com alta probabilidade, preservado.

Referências

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Governança corporativa. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 3-15.

ALMEIDA, Pedro Ivo. **MP-RJ vê erro de direito e tenta reverter absolvição de réus por incêndio no Ninho**. ESPN, 2025. Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/flamengo/artigo/_/id/15943715/mp-rj-ve-erro-de-direito-tenta-reverter-absolvicao-reus-incendio-ninho-nao-foi-acidente-mas-produto-de-omissoes-conscientes. Acesso em: 20 jul. 2026.

ARBEX, Daniela. Longe do Ninho. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2024.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELISARIO, Denise Mayumi Iwakura; MUNIZ, Marcia; CODIGNOTO, Roberta. Comprometimento da alta administração: o tone from the top. CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 61-68.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 37-48.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **A responsabilidade penal das pessoas jurídicas segundo o STJ**. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/05052024-A-responsabilidade-penal-das-pessoas-juridicas-segundo-o-STJ.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 154.359/RJ (2021/0306906-6)**. Relatora para o acórdão: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. 23 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF mantém ação penal contra ex-diretor do Flamengo por incêndio no Ninho do Urubu**. Brasília, DF, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-acao-penal-contr-ex-diretor-do-flamengo-por-incendio-no>

ninho-do-urubu/. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0008657-88.2021.8.19.0001**. 36ª Vara Criminal da Comarca da Capital. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CARVALHO, Itamar; ABREU, Bruno Cesar Almeida de; TAKAKI, Eloá Buzatto. Programas de Compliance: o programa de integridade. CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 69-83.

COCETRONE, Gabriel. **Incêndio no Ninho**: entenda próximos passos de processo que absolveu sete réus por tragédia. Lei em Campo, 2025. Disponível em: <https://leiemcampo.com.br/incendio-no-ninho-entenda-proximos-passos-de-processo-que-absolveu-sete-reus-por-tragedia/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Justiça do Trabalho não julga ação de atleta de base contra clube**. 2019. Disponível em: <https://conjur.com.br/2019-out-21/justica-trabalho-nao-julga-acao-atleta-base-clube/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Justiça fixa que Flamengo pague pensão por conta de incêndio**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-05/justica-fixa-flamengo-pague-pensao-counta-incendio/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **MP-RJ denuncia 11 pessoas pelo incêndio no Ninho do Urubu**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/mp-rj-denuncia-11-pessoas-incendio-ninho-urubu/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **MP-RJ nega acordo a responsáveis por incêndio no Flamengo**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-29/mp-rj-nega-acordo-responsaveis-incendio-flamengo/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **TJ-RJ nega recurso do Flamengo para responsabilizar empresa de contêineres por incêndio**. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-09/tj-rj-nega-recurso-do-flamengo-para-responsabilizar-empresa-de-containers-por-incendio/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CORREA, Douglas. **MPRJ recorre de decisão que absolveu réus pelo crime no Ninho do Urubu**. Agência Brasil, Brasília, 2025. Disponível

em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/esportes/noticia/2025-11/mprj-recorre-de-decisao-que-absolveu-reus-pelo-crime-no-ninho-do-urubu>. Acesso em: 20 jul. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPRJ). **Caso do incêndio no Ninho do Urubu vai para o STF**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/18249-Caso-do-incendio-no-Ninho-do-Urubu-vai-para-o-STF>. Acesso em: 20 jul. 2026.

ERNST & YOUNG GLOBAL LIMITED. **Global Integrity Report 2024**. 2024. Disponível em: https://www.ey.com/en_gl/insights/forensic-integrity-services/global-integrity-report. Acesso em: 20 jul. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The U.S. Foreign Corrupt Practices Act**. [s. d.]. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/fcpa-resource-guide>. Acesso em: 20 jul. 2026.

GUIMARÃES, Carlos Augusto. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. Folha1, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.folha1.com.br/_conteudo/2021/11/artigos/1277554-carlos-augusto-guimaraes-responsabilidade-penal-da-pessoa-juridica.html. Acesso em: 20 jul. 2026.

HIGÍDIO, José. Consultor Jurídico. **Incêndio no Ninho do Urubu: juiz absolve sete réus**. 2025a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/?p=867491>. Acesso em: 20 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 31000: Risk management – Guidelines**. Genebra, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 37301: Compliance management systems – Requirements with guidance for use**. Genebra, 2021.

MIGALHAS. **Flamengo segue como único réu em processo do incêndio no Ninho do Urubu**. 2025b. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/439629/flamengo-segue-como-unico-reu-em-acao-sobre-incendio-no-ninho-do-urubu>. Acesso em: 20 jul. 2026.

MIGALHAS. **Flamengo terá de pagar quase R\$ 3 mi a família de jogador morto no Ninho do Urubu**. 2024. Disponível em: <https://>

www.migalhas.com.br/quentes/401929/familia-de-atleta-morto-no-ninho-do-urubu-recebera-r-3-mi-do-flamengo. Acesso em: 20 jul. 2026.

NEVES, Edmo Colnaghi; FIGUEIROA, Caio Cesar; FERNANDES, Nelson Ricardo. Gestão de riscos. CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 17-35.

NÓBREGA, Marcos; CORRÊA DE ARAÚJO, Leonardo Barros. Custos do não compliance. CARVALHO, André Castro *et al.* (orgs.). **Manual de Compliance**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 483-501.

NOVAES, Maria Tereza Grassi. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica à luz dos pressupostos do artigo 3º da Lei nº 9.605/98**. São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31728>. Acesso em: 20 jul. 2026.

PODER360. **Flamengo finaliza indenização de famílias das vítimas do Ninho do Urubu**. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-sportsmkt/flamengo-finaliza-indenizacao-de-familias-das-vitimas-do-ninho-do-urubu/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

REIS, Ana Karolina. **Bandeira de Mello absolvido do caso de incêndio no Ninho do Urubu?** Entenda. CNN Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/futebol/flamengo/bandeira-de-mello-absolvido-do-caso-de-incendio-no-ninho-do-urubu-entenda/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016.

SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa: una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. **El Derecho Penal Económico en la era Compliance**. 2013. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.pensamientopenal.com.ar%2Findex.php%2Fsystem%2Ffiles%2F2014%2F12%2Fdoctrina38834.pdf> Acesso em: 20 jul. 2026.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. O pano de fundo de mais uma tragédia anunciada. **Capital Aberto**, 2019. Disponível em: <https://capitalaberto.com.br/secoes/governanca/o-pano-de-fundo-de-mais-uma-tragedia-anunciada/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo.

Compliance, direito penal e lei anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Antonio. **MPRJ recorre de absolvição dos 7 réus pelo incêndio no Ninho do Urubu.** SBT News, 2025. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/mprij-recorre-de-absolvicao-dos-7-reus-pelo-incendio-no-ninho-do-urubu>. Acesso em: 20 jul. 2026.

TERRA. **Flamengo acerta acordo com última família das vítimas do incêndio do Ninho do Urubu.** 2025. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/flamengo/flamengo-acerta-acordo-com-ultima-familia-das-vitimas-do-incendio-do-ninho-do-urubu,f555f06a426f0cdc11cc2e4dbb2f8581o91w6p50.html>. Acesso em: 20 jul. 2026.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza.

Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

VITAL, Danilo. Relator do STJ vota por trancar ação do caso Ninho do Urubu. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/relator-stj-vota-trancar-acao-ninho-urubu>. Acesso em: 20 jul. 2026.

CONTRATO DE COPARENTALIDADE: (IN) SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO DE FAMÍLIA BRASILEIRO

Fernanda Brandt¹

1 Introdução

O tema deste artigo é o contrato de geração de filhos, ou pacto de coparentalidade: instrumento pelo qual duas pessoas sem vínculo conjugal organizam previamente a responsabilidade compartilhada pela criação de um filho comum, arranjo cada vez mais frequente no Brasil.

O problema de pesquisa: em que medida o contrato de geração de filhos, à luz da teoria geral dos contratos e dos princípios do Direito de Família, pode ser reconhecido como negócio jurídico válido, apto a organizar a parentalidade responsável sem mercantilizar o corpo ou a criança nem violar a ordem pública familiar?

A hipótese central é a de que o contrato de geração de filhos constitui contrato atípico que, por sua disseminação social, já revela tipicidade social. Hipóteses específicas: (i) sua formação segue as regras gerais de manifestação de vontade; (ii) a autonomia privada dos coparentais encontra limites nas normas de ordem pública, quanto à indisponibilidade da filiação; e (iii) o afeto e a solidariedade familiar — não a onerosidade — distinguem a coparentalidade responsável da venda disfarçada de material genético.

O objetivo geral é analisar o conceito, a natureza jurídica, a formação e os limites do contrato de geração de filhos, mediante os objetivos específicos de: conceituar a coparentalidade e distingui-la de institutos afins; situá-la na teoria geral dos contratos; qualificá-la como atípica; examinar os limites da autonomia privada; relacionar o afeto

¹ Professora da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogada OAB/RS 84.452. Mestre em direito pelo PPGD UNISC, com bolsa CAPES. Especialista em Direito de Processo Civil (UNISC), Proteção ao patrimônio família e empresa (FOCUS), Direito de família e Sucessão (CÂNDIDO MENDES). E-mail: advogada.fernandabrandt@gmail.com e fernandabrandt@unisc.br

às novas famílias; e sistematizar cláusulas e mecanismos de proteção da criança.

A justificativa reside no fato de que, não havendo lei específica, a segurança jurídica dos envolvidos depende da correta aplicação dos institutos gerais do Direito Civil e de Família. A metodologia é bibliográfica e documental. O artigo divide-se em três capítulos: contratos, coparentalidade e (in)segurança jurídica.

2 Contratos

Antes de examinar a coparentalidade contratual, é necessário situá-la na teoria geral dos contratos, para compreender como se forma o vínculo obrigacional e em que medida a ausência de tipificação legal é compatível com a validade do ajuste. Este capítulo aborda as regras gerais de formação do pacto e o qualifica como contrato atípico, analisando critérios de tipicidade, interpretação e limites impostos pela boa-fé objetiva e pela função social.

Como qualquer negócio jurídico bilateral, o contrato de geração de filhos nasce da confluência de vontades válidas e livremente manifestadas. A proposta consiste, na coparentalidade, no convite de uma pessoa a outra para conjugarem esforços afetivos, morais e patrimoniais destinados à concepção e criação de um filho comum, sem pretender constituir conjugalidade (FRANCO, 2014).

Rodrigo da Cunha Pereira (2025) refere que o Direito das Famílias é dividida entre duas grandes categorias: as famílias conjugais e as famílias parentais, sendo a coparentalidade é um exemplo claro desta última.

A aceitação, manifestação de concordância do destinatário da proposta, pode ser expressa ou tácita. Recomenda-se que a manifestação de vontade seja a mais clara possível, pois, uma vez aceita a proposta e iniciada a concepção, a reversibilidade do vínculo se torna cada vez mais restrita (FRANCO, 2014).

Essa relevância explica por que a coparentalidade contratual tem sido tratada com crescente detalhamento pelos interessados: é comum encontrar disposições minuciosas sobre o método de concepção e até cláusulas sobre alimentação ou redes sociais. Sem modelo legal supletivo, as partes sentem-se compelidas a prever exhaustivamente os termos do ajuste, fenômeno típico dos negócios em que são “deixadas quase só consigo próprias” (VASCONCELOS, 2009, p. 370 apud WILLCOX, 2023).

A formação do contrato pressupõe capacidade das partes e objeto lícito, sendo a decisão de gerar um filho irreversível quanto a seus efeitos existenciais (FRANCO, 2014). A doutrina recorre de Pontes de Miranda: exigem-se partes capazes, vontade livre e objeto lícito; e a eficácia depende da inexistência de união estável entre os contratantes, sob pena de fraude à lei e nulidade (art. 166, VI, do Código Civil) (PAIANO; STROZZI; SCHIAVON, 2024).

A doutrina define tipicidade como presença, e atipicidade como ausência, de tratamento legislativo específico. O contrato de geração de filhos não encontra disciplina própria na legislação brasileira, tratando-se de contrato atípico, admitido pelo art. 425 do Código Civil, que faculta às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais civis. Não obstante a ausência de tipificação, a coparentalidade já se insere na tipicidade social, pois a imaginação humana cria novos negócios antes de receberem tratamento legal (WILLCOX, 2023).

Diferentemente dos contratos típicos, nos atípicos a integração pressupõe fontes heterônomas: usos e costumes, equidade e princípios gerais do direito contratual. Na coparentalidade, o intérprete recorre aos princípios cogentes do Direito de Família, que se sobrepõem à liberdade contratual em favor do superior interesse da criança. A jurisprudência já reconheceu, quanto a outros contratos atípicos, que a atipicidade não relega o ajuste a vazio legislativo, cabendo ao intérprete construir a disciplina do caso concreto por analogia. Ele se aplica ao contrato de geração de filhos: a ausência de lei específica não o torna imune a controle de legalidade, devendo o julgador verificar o melhor interesse da criança (WILLCOX, 2023).

Também nos contratos atípicos incide o controle funcional dos atos de autonomia privada, à luz da boa-fé e da função social. Na coparentalidade, esse controle exige que o pacto sirva à estruturação de projeto parental responsável, não a finalidades incompatíveis com a ordem pública (WILLCOX, 2023). Os contratos tornam-se questionáveis quando preveem vantagens financeiras que desnaturam a parentalidade (PEREIRA, 2026).

Estabelecidas as balizas gerais de qualquer contrato atípico — validade da vontade, integração de lacunas e controle pela boa-fé e função social —, cabe aprofundar o objeto específico deste estudo: a coparentalidade, seu conceito, características, figuras afins e fundamento constitucional.

3 Coparentalidade

Superada a análise da coparentalidade sob a ótica dos contratos, este capítulo examina o instituto em si: conceito e fundamento jurídico-social, características identificadas pela doutrina, figuras afins com que não se confunde e o papel do afeto como fundamento das novas famílias.

A coparentalidade pode ser definida como a união entre pessoas que, com o propósito responsável de conceber um filho, congregam esforços afetivos, morais e patrimoniais para construir uma família, sem pretender constituir conjugalidade.

A coparentalidade é tratada como parceria paterno-materna: união de esforços em prol da gestação e criação de um filho, sem relações afetivo-conjugais entre os coparentais, formalizada por escritura pública ou particular (FARIAS, 2020). O vocábulo tem origem na Psicologia, que investigava como pais coordenava a parentalidade após rupturas conjugais; só depois foi apropriado pelo Direito para os arranjos pré-concepcionais aqui examinados (RODRIGUES, 2025).

Do ponto de vista principiológico, o contrato de coparentalidade funda-se nos princípios do melhor interesse da criança, da paternidade responsável, da pluralidade das formas de família e da mínima intervenção do Estado, subordinados à dignidade da pessoa humana. A criança é a maior beneficiada por haver planejamento prévio a seu favor — escola, religião, guarda e pensão.

A doutrina converge para a definição de que a família coparental decorre da parentalidade, cujos genitores se unem exclusivamente para gerar prole de maneira planejada, sem vínculo afetivo, conjugal ou sexual entre eles. Há quem a veja como guarda compartilhada exercida por pessoas sem convivência afetiva. Prevalece, todavia, o entendimento de que a parentalidade constitui o único objeto do agrupamento entre corresponsáveis (GIROTTI, 2024).

As principais características do contrato de coparentalidade, são que os coparentais podem ser pessoas heterossexuais, homossexuais ou de outro entendimento sobre sua sexualidade e gênero, e não necessariamente desenvolvem vínculo afetivo-conjugal entre si, desejando apenas o filho comum.

Tecnicamente, o pacto de coparentalidade é contrato expresso ou tácito celebrado entre duas pessoas para gerarem um filho, sem relação amorosa entre os contratantes, já que maternidade e paternidade são

exercidas independentemente da conjugalidade (FARIAS, 2020). O intuito das partes é regular o modo de ser pai e mãe, exercício de autonomia privada admitido de forma mais ampla onde a lei não impõe disposição cogente em sentido contrário (TARTUCE, 2021).

É fundamental distinguir a coparentalidade de outras formas de constituição familiar com as quais é frequentemente confundida. A produção independente é seu oposto: nela a parentalidade é unilateral, recorrendo-se a reprodução assistida com sêmen de doador anônimo ou inseminação caseira com doador não anônimo (FARIAS, 2020).

A doação de esperma, embora alternativa à família tradicional, nada tem a ver com a coparentalidade, pois o doador não assume responsabilidade pela criança gerada. Também a gestação por substituição — popularmente barriga de aluguel — não se confunde com a coparentalidade: a gestante cede temporariamente o útero, sem óvulo próprio, e sem assumir responsabilidade parental.

A distinção fica ainda mais nítida à luz da doutrina especializada em gestação de substituição, que a define como técnica pela qual a gestante substituta se dispõe a gerar filho dos beneficiários, sem que a ela se atribua a condição de mãe ou corresponsável (RETTORE, 2018, p. 20). Na coparentalidade, os corresponsáveis compartilham a intenção de exercer a parentalidade; na gestação de substituição, a gestante não integra o projeto parental, tratando-se de negócios distintos que podem coexistir (GIROTTI, 2024).

Embora a barriga solidária seja regulamentada, com vedação legal ao caráter comercial, subsiste a prática, comum porém ilegal, de mulheres cobrarem valores para gerar filho por inseminação caseira, o que constitui crime; nesses casos, a gestante pode pleitear a guarda, tendencialmente vencendo por sua condição de mãe biológica (FARIAS, 2020). O CNJ, no Provimento nº 52/2016, disciplinou o registro de nascimento dos filhos gerados por reprodução assistida, aplicável também à coparentalidade (BRASIL, 2016).

A Constituição de 1988 deixou de vincular a família exclusivamente ao casamento para reconhecer também a união estável e a família monoparental. A doutrina identificou novas espécies de família fundadas na afetividade — anaparental, pluriparental e eudemonista —, próprias de uma “família democrática” marcada pela igualdade e pelo diálogo (BODIN DE MORAES, 2013, p. 590-592). Constituir família tornou-se “um anseio comum da vida, com o desejo generalizado de fazer parte

de formas agregadas de relacionamento baseadas no afeto recíproco” (ROUDINESCO, 2003 apud BODIN DE MORAES, 2013, p. 591), desejo que, na coparentalidade, dissocia-se da conjugalidade sem perder legitimidade.

É nesse movimento de valorização do afeto como princípio jurídico que se insere a coparentalidade contratual. O afeto, envolvimento emocional que conduz a relação ao âmbito do Direito das Famílias, cujo elemento estruturante é a responsabilidade mútua (DIAS, 2010 apud VIANNA, 2011), explica por que duas pessoas sem vínculo conjugal podem constituir projeto parental legítimo, centrado na comunhão de cuidado e afeto direcionada à criança.

Essa leitura encontra respaldo na afirmação de que a família se identifica pela comunhão de vida, amor e afeto, em igualdade, liberdade e solidariedade — o direito ao afeto é a liberdade de afeiçoar-se um indivíduo a outro. A coparentalidade é expressão legítima da pluralidade de formas de família já reconhecida constitucionalmente (VIANNA, 2011).

Reconhecida a legitimidade conceitual e constitucional da coparentalidade, resta indagar se isso basta para lhe conferir segurança jurídica. A resposta é negativa: a ausência de disciplina legislativa gera incerteza que a autonomia privada, embora ampla, não elimina sozinha.

4 (In)segurança jurídica do contrato de coparentalidade

Este capítulo dedica-se ao problema central da pesquisa: em que medida a ausência de legislação específica compromete a segurança jurídica dos contratos de coparentalidade no Brasil, examinando fundamento legal, argumentos favoráveis e contrários, direito comparado, limites da autonomia privada, cláusulas consolidadas e a jurisprudência já formada.

Não existe, no Brasil, legislação específica sobre a coparentalidade. Essa ausência não a torna antijurídica, estando sujeita aos princípios da dignidade da pessoa humana, do melhor interesse da criança e da autonomia da vontade. A autonomia das partes é respeitada de forma mais ampla do que no restante do Direito de Família (FARIAS, 2020).

Essa incerteza normativa manifestou-se na própria doutrina oficial do CJF: na IX Jornada de Direito Civil (maio de 2022), chegou a ser proposto enunciado admitindo o acordo de coparentalidade com base no planejamento familiar e no melhor interesse da criança, proposta rejeitada sob o argumento de que o pacto poderia descaracterizar efeitos patrimoniais

e alimentares da união estável, ou dispor de direitos indisponíveis, como os da filiação (PAIANO; STROZZI; SCHIAVON, 2024).

No plano infraconstitucional, a validade do contrato apoia-se nas normas gerais do Código Civil: o art. 104 exige agente capaz e objeto lícito; o art. 107 dispensa forma especial; e o art. 425 admite contratos atípicos. O contrato pode conter previsão de alimentos gravídicos, nos termos da Lei nº 11.804/2008.

É precisamente essa ausência de lei específica que está na raiz da segurança jurídica examinada neste capítulo. A doutrina favorável — posição do IBDFAM — defende tratar-se de contrato compatível com o melhor interesse da criança. Já a corrente crítica questiona se o instituto não banaliza a geração de um filho, a ponto de configurar contrato ilícito. A advogada Regina Beatriz Tavares Silva pondera que o filho “não decidiu ser gerado dessa maneira [...] não terá culpa nenhuma do mesmo estigma que nascerá” (SILVA, 2017).

Nos Estados Unidos e no Reino Unido, a coparentalidade já é realidade consolidada, viabilizada pela plataforma Modamily, com prática regulamentada por contrato particular registrado, com autonomia da vontade mais ampla do que no Brasil. Também na gestação de substituição a doutrina brasileira recorre à experiência portuguesa para equacionar o descumprimento contratual (EHRHARDT JUNIOR; ROCHA, 2021).

A doutrina contemporânea prefere a expressão autonomia privada à mais antiga autonomia da vontade, de conotação subjetiva, enquanto a autonomia privada marca o poder da vontade no direito de modo objetivo e concreto (TARTUCE, 2021).

A autonomia privada é o poder que os particulares têm de regular, pela própria vontade, as relações de que participam, respeitadas normas de ordem pública e princípios como a função social do contrato e a boa-fé objetiva (AMARAL, 2003).

Otávio Luiz Rodrigues Junior (2004) sintetiza essa mudança de paradigma: superou-se a concepção individualista da autonomia da vontade em favor de uma visão social, que não se funda “na vontade por ser vontade ou na lei por ser lei, mas no caráter social e na utilidade” (2004, p. 124-125).

A doutrina especializada em contratos existenciais sublinha que a autonomia privada já nasce conformada pelos limites do Direito, dentro da função social e da boa-fé (PAIANO; GIROTTO; MENDONÇA, 2023).

Essa distinção é central para os limites do contrato de geração de filhos e sua insegurança ou segurança jurídica. No Direito de Família há maior peso das normas cogentes do que no Direito Contratual, de modo que a “contratualização” das relações familiares não pode ser vista como fuga da intervenção estatal (TARTUCE, 2021).

No campo dos contratos em geral, a autonomia dos sujeitos privados está longe de ser absoluta. A liberdade contratual sujeita-se a limitações significativas: também no contrato de geração de filhos serão nulas as disposições que tratem a criança como objeto de barganha ou imponham condições prejudiciais ao seu desenvolvimento emocional (TARTUCE, 2021).

O Enunciado 635, da VIII Jornada de Direito Civil do CJF, prevê que “o pacto antenupcial e o contrato de convivência podem conter cláusulas existenciais, desde que estas não violam os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre os cônjuges e da solidariedade familiar” (CJF, Enunciado 635, 2018), fundamento para a autonomia privada dos nubentes (PAIANO; GIROTTI; MENDONÇA, 2023). O mesmo raciocínio é extensível ao contrato de geração de filhos, cuja autonomia dos coparentais não pode extrapolar a dignidade da criança.

A constitucionalização do Direito Privado submete a autonomia dos coparentais ao princípio da solidariedade (art. 3º, I, CF), que impõe dever de cooperação e atua como ferramenta de prevenção de litígios. Mesmo diante de arrependimento após o nascimento do filho, a recusa em seguir o contrato não exonera os deveres parentais, pois a dignidade do filho prevalece sobre a vontade volúvel dos coparentais (BRANDT, 2026).

Quanto à força executiva do documento, a doutrina esclarece que ela é plena nas obrigações patrimoniais e existenciais, mas mitigada pelo crivo judicial: o contrato serve de diretriz probatória para o melhor interesse da criança, mas não pode ser executado de forma a subvertê-lo (PEREIRA, 2026), aplicando-se o princípio da conservação dos negócios jurídicos (TARTUCE, 2021).

A doutrina obrigacional já enfrentou as consequências do inadimplemento do pacto: por gerar relação obrigacional complexa e sinalagmática afasta-se o cumprimento forçado da obrigação de gerar o filho, aplicando-se o inadimplemento absoluto, indenizável por perdas e danos (arts. 402 a 404 do Código Civil), recomendando-se cláusula penal (arts. 408 a 416). O reconhecimento da filiação permanece imune aos efeitos do inadimplemento contratual (PAIANO; STROZZI; SCHIAVON, 2024).

O ponto de maior sensibilidade é garantir que a criança não seja reduzida a objeto de prestação de serviços entre os coparentais. A filiação possui natureza personalíssima e indisponível, de modo que cláusulas que a objetificam são inválidas: o contrato deve reconhecê-la como sujeito de direitos em desenvolvimento (PEREIRA, 2026).

Por isso, sempre que submetido à homologação judicial, o Ministério Público e o Judiciário atuam como guardiões dos direitos da criança: qualquer disposição que a trate como objeto de barganha ou imponha condições prejudiciais ao seu desenvolvimento emocional é nula de pleno direito. A prática já revela as cláusulas essenciais aos contratos de coparentalidade: modelo de guarda — geralmente compartilhada —, regime de convivência, responsabilidades financeiras e tomada de decisões sobre educação, saúde e religião (PERALTA, 2026). A ausência dessas disposições compromete a eficácia do acordo e pode gerar litígios.

A autonomia privada dos coparentais também permite disposições específicas: método de concepção, introdução de futuros parceiros na vida da criança, alimentação e redes sociais, desde que não desnaturam a parentalidade em vantagens financeiras disfarçadas. A doutrina sistematiza rol exemplificativo: planejamento parental, alimentos gravídicos, domicílio e guarda, sustento e foro de eleição, sempre delimitados pelo melhor interesse da criança (GIROTTTO, 2023).

Destaca-se o papel preventivo do contrato de coparentalidade: combinados claros evitam litígios futuros, devendo o documento ser estruturado como planejamento de cooperação mútua focado no bem-estar do filho (PERALTA, 2026).

Cabe reafirmar que a distinção entre a coparentalidade legítima e práticas vedadas — venda disfarçada de material genético ou gestação por interesse exclusivamente econômico — está na ausência de onerosidade e na real intenção de exercer a parentalidade responsável, critério que confere legitimidade ao contrato, ainda que a insegurança decorrente da ausência de lei específica exija cautela redobrada (PEREIRA, 2026).

Toda a discussão teórica ganha contornos concretos na jurisprudência: o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar dois Agravos de Instrumento entre as mesmas partes (n. 1.0000.21.247006-6/003, Rel. Des. Marcelo Pereira da Silva, j. 27/10/2022, e na. 1.0000.21.247006-6/004, Rel.^a Des.^a Eveline Félix, j. 17/11/2022), manteve a guarda compartilhada pactuada, por o ajuste ter sido celebrado de forma madura e consciente.

De igual modo, o Tribunal de Justiça do Paraná, em Agravo de Instrumento sobre alimentos provisórios (n. 0098270-72.2022.8.16.0000, 12ª Câmara Cível, j. 01/10/2022), reconheceu indícios de coparentalidade e determinou que a relação fosse apreciada sob a ótica contratual. O contrato serviu como chave decisória, conferindo segurança jurídica que a simples alegação de vontade dificilmente assegura.

Esses precedentes, confirmam que persiste, no Brasil, zona de incerteza normativa quanto à coparentalidade. A doutrina já defende a atualização de dispositivos correlatos — como o art. 42, §2º, do ECA, que condiciona a adoção conjunta a casamento ou união estável — para acomodar arranjos parentais que prescindem de conjugalidade (GIROTTTO, 2024).

Em entrevista para o IBDFAM, o advogado Guilherme Augusto Girotto referiu que “Em ambos os casos, observou-se o viés contratual e respeitou-se aquilo que foi previamente estabelecido entre as partes. Isso me chama bastante atenção porque mostra que o Judiciário reconhece esse tipo de contrato como um instrumento válido, eficaz e que atinge seus objetivos” (2025, s.p.)

Percorridos os três eixos de análise — contratos, coparentalidade e limites da autonomia privada —, reúnem-se as conclusões desta pesquisa.

5 Conclusão

Conclui-se tratar-se de negócio jurídico atípico, cuja formação segue as regras gerais de manifestação de vontade, e cuja validade depende dos requisitos gerais dos negócios jurídicos, da ausência de onerosidade disfarçada e do respeito às normas cogentes do Direito de Família.

No capítulo dos contratos, verificou-se que a atipicidade legal não priva o ajuste de disciplina: a disseminação social da coparentalidade revela tipicidade social, e a integração de lacunas recorre aos princípios contratuais, à boa-fé e à função social, que prevalecem sobre a liberdade contratual em prol da criança.

No capítulo da coparentalidade, constatou-se que o instituto se distingue de figuras afins — produção independente, doação de gametas e gestação por substituição — e encontra fundamento constitucional na centralidade do afeto, legitimando-se como forma lícita de constituição familiar, ainda fora do modelo tradicional.

Por fim, demonstrou-se que a ausência de lei específica gera incerteza que a autonomia privada dos coparentais não elimina por completo: a executabilidade do contrato permanece sujeita a controle judicial, e a dignidade da criança significa que nenhuma cláusula, por mais minuciosa, garante sozinha segurança jurídica plena. Ainda assim, o direito comparado e a sofisticação crescente das cláusulas praticadas no Brasil indicam caminho de progressiva mitigação dessa insegurança.

Referências

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: Introdução. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **A nova família, de novo – Estruturas e função das famílias contemporâneas**. Pensar, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 587-628, mai./ago. 2013.

BRANDT, Fernanda. **Coparentalidade Contratual e a Geração de Filhos**. n. 3237, p. 18-20. Boletim AASP, 2ª quinzena, mai. 2026,

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

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei nº 11.804, de 5 de novembro de 2008. **Disciplina do direito a alimentos gravídicos**, 2008.

BOLETIM AASP. **Coparentalidade Contratual e a Geração de Filhos. Ponto de Vista**. Entrevistas com Andreia Pereira, Bárbara Heliodora de Avellar Peralta e Fernanda Brandt. n. 3237, p. 18-20. Boletim AASP, 2ª quinzena, mai. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Enunciado 635**. VIII Jornada de Direito Civil. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/751>. Acesso em: 09 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Provimento nº 52, de 14 de março de 2016. **Dispõe sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos nascidos por reprodução assistida**, 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006; e 5. ed., 2010. In: VIANNA, Roberta Carvalho. O instituto da família e a valorização do afeto como princípio norteador das novas espécies da instituição no ordenamento jurídico

brasileiro. Revista da ESMESC, v. 18, n. 24, 2011.

EHRHARDT JUNIOR, Marcos; ROCHA, Patricia Ferreira. **A (im)possibilidade do reconhecimento de responsabilidade civil por incumprimento contratual ante a recusa de entrega ou de recebimento da criança na gestação de substituição: subsídios do direito português para o Brasil**. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, Belo Horizonte, v. 28, p. 97-121, abr./jun. 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Coparentalidade**. Revista IBDFAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. Posição institucional sobre a coparentalidade. Ed. 49, 2020.

FRANCO, Vera Helena de Mello. **Formação dos Contratos**. 2014.

GIROTTTO, Guilherme Augusto. **Coparentalidade e novas configurações familiares são tema de episódio do Podcast IBDFAM**, 17/07/2025 <<https://ibdfam.org.br/noticias/13060de+epis%C3%B3dio+do+Podcast+IBDFAM#>> Acesso em: 12 ago. 2026.

GIROTTTO, Guilherme Augusto. **Aspectos civis-constitucionais dos contratos no direito das famílias pós-moderno: contexto brasileiro**. In: DE CICCIO, Maria Cristina; DA SILVA, Fernando Moreira Freitas (org.). Temas de Direito Civil Brasileiro na Perspectiva da Legalidade Constitucional. Camerino: Università degli Studi di Camerino, 2024.

GIROTTTO, Guilherme Augusto. **O Contrato de Coparentalidade no Contexto Pós-Moderno do Direito das Famílias**. 2024. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

IBDFAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **Posição institucional sobre a coparentalidade**. Edição 49, 2020.

MODAMILY. **About us**. Disponível em: <https://www.modamily.com/en/about-us> Acesso em: 01 jul. 2026.

PAIANO, Daniela Braga; GIROTTTO, Guilherme Augusto; MENDONÇA, Ana Luiza. **Pacto antenupcial como garantidor da autonomia privada dos nubentes**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 39, n. 1, p. 348-368, jan./jun. 2023.

PAIANO, Daniela Braga; STROZZI, Arthur Lustosa; SCHIAVON, Isabela Nabas. **Pacto de coparentalidade: uma análise sob a ótica das consequências de seu inadimplemento**. Migalhas, Migalhas das

Civilistas, 26 nov. 2024.

PAIS AMIGOS. **Portal Pais Amigos**. Disponível <www.paisamigos.com> Acesso em: 15 jul. 2026.

PERALTA, Bárbara Heliodora de Avellar. In: BOLETIM AASP. **Coparentalidade Contratual e a Geração de Filhos**. n. 3237, p. 18-20. Ponto de Vista. Boletim AASP, 2ª quinzena, mai. 2026.

PEREIRA, Andreia. In: BOLETIM AASP. **Coparentalidade Contratual e a Geração de Filhos**. Ponto de Vista. Boletim AASP, 2ª quinzena, 3237, mai. 2026.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Coparentalidade e novas configurações familiares são tema de episódio do Podcast IBDFAM**, 2025. Disponível em <<https://ibdfam.org.br/noticias/13060e+epis%C3%B3dio+do+Podcast+IBDFAM#>> Acesso em: 12 ago. 2026.

RETTORE, Anna Cristina de Carvalho. **Gestão de Substituição no Brasil: a estrutura de um negócio jurídico dúplice, existente, válido e eficaz**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RODRIGUES, Edwirges Elaine. **Coparentalidade e o Contrato de Geração de Filho**. Derecho y Cambio Social, v. 22, n. 80, p. 1-9, 2025.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Autonomia da vontade, autonomia privada e autodeterminação: notas sobre a evolução de um conceito na Modernidade e na Pós-modernidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 163, p. 113-128, jul./set. 2004.

SILVA, Regina Beatriz Tavares. **Coparentalidade: egoísmo dos genitores, sofrimento dos filhos?** Estadão, blog do Fausto Macedo, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Autonomia privada e Direito de Família – Algumas reflexões atuais**. Migalhas, coluna Família e Sucessões, 25 ago. 2021.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. **Contratos atípicos**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009. In: WILLCOX, Victor. Contratos Atípicos no Direito Brasileiro: Breves Reflexões. Revista Brasileira de Direito Contratual, n. 15, abr./jun. 2023.

VIANNA, Roberta Carvalho. **O instituto da família e a valorização do afeto como princípio norteador das novas espécies da instituição no**

ordenamento jurídico brasileiro. p. 511-536. Revista da ESMESC, v. 18, n. 24, 2011.

WILLCOX, Victor. **Contratos Atípicos no Direito Brasileiro: Breves Reflexões.** Revista Brasileira de Direito Contratual, n. 15, p. 130-154. abr./jun. 2023.

ENVELHECIMENTO, VULNERABILIDADE E DESAFIOS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA PESSOA IDOSA EM JACUIZINHO/RS¹

Lívia Pacheco da Cruz²

Cleres Maria Cavalheiro Revelante³

1 Introdução

O envelhecimento populacional brasileiro é uma das transformações demográficas mais significativas das últimas décadas, com efeitos que ultrapassam a dimensão etária e alcançam as políticas de saúde, previdência, assistência social e proteção dos direitos fundamentais. Renda, escolaridade, gênero, território e acesso às políticas públicas interferem diretamente nas condições em que as pessoas chegam à velhice, de modo que as desigualdades acumuladas ao longo da vida permanecem e, muitas vezes, se intensificam na idade avançada.

Nesse contexto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ocupa posição relevante no sistema brasileiro de proteção social. Previsto no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei n. 8.742/1993 (LOAS), assegura proteção de renda à pessoa idosa com 65 anos ou mais que atenda aos requisitos legais, independentemente de contribuição prévia à Previdência Social (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993). Sua natureza não contributiva funda-se na necessidade de assegurar condições mínimas de existência a pessoas em situação de vulnerabilidade. A positivação desse direito, contudo, não garante sua efetividade: entre a norma e a capacidade

1 Este trabalho resulta das pesquisas desenvolvidas para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso da autora Cleres Maria Cavalheiro Revelante, desenvolvido sob orientação da coautora Lívia Pacheco da Cruz, intitulado “O Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Pessoa Idosa: Questões Jurídicas, Vulnerabilidades e Desafios de acesso em Jacuizinhos/RS.”.

2 Professora da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direitos pela UNISC. E-mail: liviacruz@unisc.br

3 Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, campus Sobradinho RS. Graduada em Serviço Social pela UNICRUZ, Cruz Alta. E-mail: cleresmaria13@gmail.com

concreta de acessá-la existem mediações administrativas, tecnológicas, territoriais e informacionais que, em municípios pequenos e rurais como Jacuizinho/RS, podem transformar requisitos em obstáculos.

Diante disso, o estudo parte do seguinte problema: quais obstáculos jurídicos, administrativos e sociais dificultam o acesso efetivo da pessoa idosa ao BPC em Jacuizinho/RS? O objetivo é analisar os aspectos jurídicos do benefício e os fatores que condicionam seu acesso pela pessoa idosa vulnerável no município, articulando a proteção constitucional e legal com a realidade identificada por profissionais da rede local.

A pesquisa utiliza método dedutivo, abordagem qualitativa e procedimentos bibliográficos, documentais e de campo. A pesquisa documental compreendeu a Constituição Federal, a LOAS, normas sobre o BPC e o SUAS e a jurisprudência sobre vulnerabilidade econômica; a pesquisa de campo ouviu três profissionais da rede socioassistencial e jurídica municipal. O texto está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão: o BPC como direito social; envelhecimento, vulnerabilidade e acesso a direitos; e os resultados encontrados em Jacuizinho.

2 Envelhecimento, vulnerabilidade e acesso a direitos

O envelhecimento não é experiência homogênea: além de transformações biológicas, resulta de condições sociais, econômicas e territoriais acumuladas ao longo da vida. Camarano (2002; 2014) demonstra que o envelhecimento populacional brasileiro ocorre em ritmo acelerado, em transição demográfica que coexiste com desigualdades sociais persistentes, diferentemente de sociedades que envelheceram após longos períodos de desenvolvimento econômico. Assim, convivem no país diferentes velhices: pessoas com renda, moradia adequada e redes familiares, e outras que chegam à velhice após décadas de trabalho informal e baixa cobertura previdenciária, com desigualdades que se tornam mais visíveis quando cresce a necessidade de saúde, mobilidade e cuidados.

Castel (1998) auxilia a compreender a vulnerabilidade não como condição estática de pobreza, mas como processo associado ao enfraquecimento dos mecanismos de integração e proteção social, de modo que a fragilidade das redes familiares e institucionais também produz vulnerabilidade. No campo jurídico, essa compreensão é essencial: o exercício formalmente igual de um direito pode produzir resultados desiguais entre sujeitos partindo de condições materiais distintas.

Cappelletti e Garth (1988) demonstram que o reconhecimento de direitos não basta quando existem barreiras econômicas, informacionais ou institucionais que impedem sua reivindicação, abordagem que também auxilia a compreender o acesso administrativo às políticas públicas.

Para requerer um direito é preciso conhecê-lo, compreender seus requisitos e reunir documentos, exigências que se ampliam quando os procedimentos passam a ocorrer em plataformas digitais. No BPC, o requerimento envolve o Cadastro Único e os canais do INSS; em municípios rurais, o deslocamento a equipamentos públicos representa custo, dependência de terceiros e disponibilidade de transporte. A digitalização é ambígua: pode simplificar procedimentos, mas, sem alternativas de atendimento, cria novas exclusões. Ter um celular não significa autonomia digital, usar aplicativos governamentais exige conexão, senhas, leitura de informações e acompanhamento de etapas, o que, para a pessoa idosa vulnerável, gera dependência de familiares ou de profissionais da rede pública.

A territorialização da assistência social é, nesse contexto, essencial. Sposati (2009) destaca que a proteção social deve ser compreendida a partir do território, pois a existência formal de serviços não garante, isoladamente, que alcancem todos os que necessitam de proteção. O CRAS, como porta de entrada da rede socioassistencial, assume em municípios pequenos função de mediação entre o cidadão e as estruturas estaduais e federais, articulação que permite compreender os resultados encontrados em Jacuizinho.

3 O benefício de prestação continuada como direito social e instrumento de proteção à pessoa idosa

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a seguridade social ao integrar as políticas de saúde, previdência e assistência social (art. 194) (Brasil, 1988). A assistência social passou a integrar o sistema de proteção como direito, rompendo, ao menos no plano normativo, com a lógica da caridade: quem necessita de proteção socioassistencial é sujeito de um direito constitucional, não destinatário de um favor estatal. Sposati (2009) destaca a importância da LOAS nesse processo, e o SUAS estabeleceu responsabilidades e fluxos para sua concretização nos territórios.

É nesse campo que se encontra o BPC, fundado no art. 203, V, da Constituição e regulamentado pelo art. 20 da Lei n. 8.742/1993 (Brasil, 1988; 1993). De natureza assistencial e não contributiva, seu

acesso independe de contribuições anteriores, relevante para trajetórias de trabalho informal. Em situações de extrema vulnerabilidade, o benefício representa a possibilidade concreta de adquirir alimentos, medicamentos e custear moradia, devendo ser compreendido a partir da dignidade da pessoa humana e da garantia de condições mínimas de existência.

Para Sen (2000), a pobreza não se resume à insuficiência monetária, mas é também privação de capacidades: a renda importa porque permite alcançar condições de vida, realizar escolhas e exercer autonomia, perspectiva que ajuda a compreender por que o BPC pode ampliar capacidades concretas de segurança e dignidade. Em Canotilho (2003), a interpretação constitucional deve favorecer a efetividade dos direitos, não apenas sua existência formal, o que é especialmente relevante na aferição da vulnerabilidade econômica para a concessão do benefício.

A adoção de um parâmetro objetivo de renda busca viabilizar a análise administrativa, mas um indicador exclusivamente monetário nem sempre representa realidades sociais complexas. O STF, no RE n. 567.985/MT, reconheceu que a vulnerabilidade não pode ser aferida apenas por operação matemática sobre a renda familiar, permitindo considerar circunstâncias concretas (Brasil, 2013); o STJ, na mesma linha, admite outros elementos de prova quando a renda formal não representa adequadamente as condições reais de vida do requerente (Brasil, 2009). Uma família com renda ligeiramente superior ao parâmetro pode suportar despesas relevantes com saúde, moradia e cuidados, o que exige aproximar a norma da realidade concreta na análise do BPC.

4 O acesso ao BPC em Jacuizinho/RS: resultados e discussão

4.1 A rede local e a mediação do acesso

Jacuizinho situa-se na região do Alto Jacuí e apresenta características próprias dos municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul, com reduzida estrutura administrativa e importante população rural, o que torna a rede local decisiva como mediadora do acesso às políticas públicas. A pesquisa de campo ouviu três profissionais: uma assistente social com vinte anos de atuação no município, uma profissional da área jurídica da administração municipal e um servidor do Cadastro Único, todos com conhecimento consolidado dos requisitos do BPC.

A questão central, portanto, não é o desconhecimento das normas pelos operadores da rede, mas a distância entre existência de estrutura e acessibilidade efetiva: uma política não é plenamente acessível apenas por haver um equipamento ou servidor responsável, sendo necessário que o usuário consiga chegar ao serviço, compreender a informação, reunir documentos e acompanhar a tramitação, diferença especialmente significativa para um público já em situação de vulnerabilidade.

4.2 Critério econômico e a insuficiência da renda como medida da vulnerabilidade

Entre os resultados mais expressivos está a percepção unânime dos profissionais de que o critério econômico produz indeferimentos de pessoas idosas em situações concretas de vulnerabilidade. A utilização de indicadores objetivos não é, em si, inadequada, mas seu problema está em representar realidades complexas: a pobreza não se resume à renda nominal, pois custos com medicamentos, alimentação especial, moradia e cuidados comprometem substancialmente os recursos familiares.

Essa percepção dialoga com a construção jurisprudencial sobre o tema. Para Sen (2000), se a pobreza é também privação de capacidades, a renda formal não pode ser o único critério: a pessoa idosa cuja renda supera por pequena margem o parâmetro, mas que precisa escolher entre alimentação, medicamentos e transporte, continua com capacidades básicas limitadas. O resultado em Jacuizinho evidencia, assim, que o direito pode ser reconhecido e, ainda assim, permanecer inacessível quando os mecanismos administrativos não capturam adequadamente a realidade social.

4.3 Exclusão digital como barreira de acesso a um direito social

A dificuldade com plataformas digitais também apareceu de forma expressiva: os três profissionais reconheceram que o uso de ferramentas digitais dificulta o acesso da pessoa idosa ao BPC. A digitalização deveria, em tese, reduzir a distância física dos órgãos públicos, mas, sem conectividade ou conhecimento suficiente, torna-se um novo filtro de acesso, usar o Meu INSS exige autenticar identidade, preencher informações e acompanhar exigências, habilidades que não podem ser presumidas como universais.

Em Jacuizinho, a questão digital soma-se à realidade territorial, conectividade limitada, área rural e baixa familiaridade tecnológica aumentam a necessidade de atendimento presencial, tornando o CRAS e os profissionais da rede mediadores tecnológicos do acesso ao Estado. Evidencia-se, assim, uma contradição: o benefício protege uma população vulnerável, mas seu procedimento de acesso pode exigir justamente as capacidades tecnológicas menos disponíveis entre quem dele necessita.

4.4 Informação, deslocamento e documentação

A falta de informação foi outra dificuldade indicada: pode haver desconhecimento sobre a existência do benefício, incompreensão de seus requisitos ou indeferimento por documentos apresentados de forma inadequada. A informação constitui, assim, condição material do exercício do direito, pois não se reivindica o que se desconhece. Os entrevistados também mencionaram dificuldades de locomoção entre área rural e sede municipal, transporte de terceiros, custos e condições de saúde, o que se aproxima do que Cappelletti e Garth (1988) identificam como barreiras econômicas, geográficas e informacionais.

As inconsistências documentais e cadastrais também aparecem entre os motivos de negativa administrativa. O CadÚnico é central na identificação das famílias de baixa renda, de modo que suas inconsistências repercutem sobre o acesso a diferentes direitos, cabendo à atuação territorial da assistência social, por meio de orientação prévia e acompanhamento, evitar que dificuldades documentais se transformem em exclusão.

4.5 A importância social do BPC na percepção dos profissionais

Apesar do diagnóstico crítico, houve convergência quanto à importância social do BPC: os profissionais reconheceram sua relevância para a dignidade da pessoa idosa vulnerável, assegurando renda mínima para alimentação, moradia, medicamentos e saúde, além de reduzir pobreza e exclusão. Essa percepção revela, na experiência cotidiana da rede, a dimensão concreta de um princípio constitucional que, no dia a dia de quem não tem renda suficiente, assume materialidade.

A abordagem das capacidades de Sen (2000) e Nussbaum (2014) auxilia a compreender essa relação: uma renda mínima amplia a autonomia de quem, sem ela, dependeria integralmente de redes familiares

ou assistenciais. O benefício não substitui políticas de saúde, cuidado e habitação, mas integra uma rede de proteção mais ampla, tratá-lo apenas como transferência de renda reduz sua função social.

4.6 Entre o reconhecimento jurídico e o acesso efetivo

Os resultados apontam um elemento comum: a distância entre o direito formal e as condições necessárias para exercê-lo. O BPC possui fundamento constitucional, regulamentação legal e trajetória jurisprudencial consolidada, não há ausência normativa. O obstáculo surge quando a pessoa idosa precisa converter essas garantias abstratas em benefício efetivamente recebido, atravessando uma sequência de etapas, conhecer o direito, manter documentação atualizada, interagir com o Cadastro Único, acessar o sistema administrativo e acompanhar a decisão, que, acumuladas, transformam-se em barreira significativa.

A pesquisa também permite problematizar a judicialização: os precedentes foram relevantes para evitar interpretações restritivas dos critérios de vulnerabilidade, mas recorrer ao Judiciário para obter uma prestação que deveria ser acessível pela via administrativa revela limites na própria efetividade da política. O acesso à justiça pressupõe, por sua vez, novas capacidades, reconhecer a violação de um direito e obter orientação jurídica, de modo que o Judiciário corrige exclusões, mas não substitui o aperfeiçoamento da política administrativa.

Por essa razão, o fortalecimento da articulação entre assistência social, CadÚnico, INSS e orientação jurídica é estratégia relevante para reduzir as barreiras identificadas. Os próprios profissionais propuseram a ampliação do atendimento presencial, a simplificação de procedimentos e a revisão da forma de aferir a vulnerabilidade econômica, medidas que partem de uma premissa comum: a política deve se adaptar às condições de seu público, e não exigir que ele supere sozinho suas vulnerabilidades.

5 Conclusão

O estudo buscou compreender os fatores que dificultam o acesso efetivo da pessoa idosa ao BPC em Jacuizinho/RS. A análise permite concluir que a principal questão não está na ausência de reconhecimento jurídico do direito, mas na distância entre sua positivação e as condições concretas necessárias para exercê-lo.

O BPC encontra fundamento constitucional e integra o sistema de assistência social como prestação não contributiva voltada à proteção de pessoas vulneráveis, e a evolução jurisprudencial fortalece sua compreensão como instrumento de garantia do mínimo existencial. Contudo, a pesquisa de campo evidencia que essa proteção normativa não é autossuficiente: os profissionais identificaram como obstáculos relevantes o critério econômico, a exclusão digital, a falta de informação, as dificuldades de deslocamento e as inconsistências documentais e cadastrais.

O critério de renda evidencia a tensão entre parâmetros administrativos objetivos e a impossibilidade de reduzir a vulnerabilidade a uma operação matemática. A exclusão digital, por sua vez, mostra que a modernização tecnológica do Estado pode aprofundar desigualdades quando substitui o atendimento acessível sem considerar as capacidades digitais da população, tornando a mediação institucional parte concreta do exercício do direito. Os resultados também demonstram a importância do território: em um município pequeno e rural, deslocamento, conectividade e disponibilidade de serviços assumem maior peso na relação entre cidadão e Estado, conferindo função estratégica ao CRAS, ao Cadastro Único e à rede municipal de assistência social.

A análise permite afirmar que efetividade jurídica e acessibilidade administrativa não podem ser tratadas como categorias separadas: um direito social só se realiza plenamente quando existem condições materiais e institucionais para seu exercício. Simplificar procedimentos, garantir atendimento presencial, fortalecer as equipes socioassistenciais e aperfeiçoar a articulação entre os órgãos envolvidos são medidas capazes de reduzir essa distância. O estudo tem como limitação ter ouvido apenas três profissionais, sem entrevistas diretas com pessoas idosas requerentes, o que aponta a necessidade de pesquisas futuras que incorporem essas narrativas e comparem municípios de diferentes portes.

Ainda assim, a experiência analisada demonstra uma questão que extrapola Jacuizinho: entre declarar um direito e garanti-lo existe um percurso institucional, e quanto mais vulnerável o sujeito, maior pode ser essa distância. O desafio da assistência social é impedir que ela se transforme em exclusão, o BPC só cumpre integralmente sua função constitucional quando a pessoa idosa consegue não apenas ser reconhecida abstratamente como titular de direitos, mas efetivamente acessá-los.

Referências

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

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS**: Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.112.557/ MG**. Relatora: Min. Laurita Vaz. Julgado em 28 out. 2009. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 567.985/MT**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 18 abr. 2013. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2013.

CAMARANO, Ana Amélia. **Envelhecimento da população brasileira**: uma contribuição demográfica. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Novo regime demográfico**: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do

salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Mangualde: Pedagogo, 2014.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília, DF: IPEA, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Territorialização das políticas sociais e a assistência social. In:

SPOSATI, Aldaíza (org.). **Proteção social de cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2009. p. 15-42.

DA (IN)CAPACIDADE ALGORÍTMICA DE PENSAR AO DEVER DE DECIDIR HUMANAMENTE: LIMITES DA AUTOMAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO¹

Lucas Moreschi Paulo²

Sarah Henkes³

1 Introdução

A transformação digital do Poder Judiciário modificou a escala, a velocidade e a forma de circulação das informações processuais. A passagem do processo físico ao processo eletrônico reduziu etapas materiais, ampliou a capacidade de processamento e facilitou o acesso a serviços judiciais, mas também tornou mais visível um problema antigo: o aumento da capacidade operacional do sistema não elimina a necessidade de que cada controvérsia seja efetivamente compreendida, decidida e justificada. Nesse cenário, ferramentas de inteligência artificial passaram a ser empregadas para classificação, agrupamento, pesquisa, sumarização, identificação de precedentes e apoio à elaboração de atos, com a promessa de reduzir custos de tempo e ampliar a eficiência institucional.

O problema surge quando a eficiência deixa de ser compreendida como qualidade instrumental e passa a funcionar como razão suficiente para deslocar à máquina parcela substancial da atividade decisória. A pergunta,

- 1 Este artigo desenvolve e reelabora argumento inicialmente esboçado no TCC, sob orientação do co-autor Prof. Lucas Moreschi Paulo, no âmbito do curso de Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, campus Montenegro/RS. Constitui uma nova abordagem a partir do pensamento pesquisado oportunamente quando da realização do TCC pela co-autora Sarah.
- 2 Professor da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogado. Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD-UNISC). Pós-doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.
- 3 Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7058211181125079>. E-mail: sarah.henkes@hotmail.com

então, costuma ser formulada em termos cognitivos: uma máquina é capaz de pensar como um juiz? A questão é relevante, mas insuficiente. Mesmo que a tecnologia avance a ponto de produzir respostas sofisticadas, contextualizadas e estatisticamente superiores às humanas em determinadas tarefas, ainda será necessário perguntar se desempenho funcional pode ser convertido, sem mais, em autoridade jurídica para decidir.

É precisamente nessa diferença que se situa a hipótese deste trabalho. A insuficiência de uma decisão integralmente automatizada não decorre necessariamente de uma incapacidade permanente da máquina para gerar respostas inteligentes, individualizadas ou tecnicamente consistentes. Decorre de que a jurisdição não se reduz ao resultado. Decidir juridicamente significa exercer uma competência institucional mediante razões que possam ser reconstruídas, contraditadas e atribuídas a quem possui o dever de responder pela decisão. A capacidade cognitiva, portanto, não se confunde com autoridade decisória.

Essa mudança de foco também altera a compreensão do problema normativo. Já não é correto afirmar que o Poder Judiciário brasileiro se encontra em um vazio regulatório sobre inteligência artificial. A Resolução CNJ n. 615/2025, posteriormente alterada pela Resolução n. 674/2026, estabelece normas específicas de governança, transparência, explicabilidade, contestabilidade, auditabilidade e supervisão humana, além de vedar soluções que não permitam revisão humana ou que gerem dependência absoluta do usuário em relação ao resultado automatizado (Brasil, 2025a; Brasil, 2026). O Projeto de Lei n. 2.338/2023 permanece relevante como proposta de marco legislativo geral, mas, em agosto de 2026, ainda tramita na Câmara dos Deputados, aguardando parecer na Comissão Especial destinada à matéria (Brasil, 2025b).

Por meio de método lógico-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e normativa, o artigo desenvolve três movimentos. Primeiro, revisita a pergunta de Turing e a controvérsia sobre pensamento artificial, não para resolvê-la, mas para demonstrar os limites de sua transposição automática ao Direito. Depois, reconstrói as exigências de fundamentação, justificabilidade pública, singularização do caso e supervisão humana significativa que caracterizam a atividade jurisdicional. Por fim, examina o atual modelo normativo do Conselho Nacional de Justiça para distinguir usos instrumentais legítimos da inteligência artificial e formas de automação que passam a ameaçar a autoria, a responsabilidade e o controle público da decisão judicial.

2 A inconclusão do Teste de Turing e os limites da inferência jurídica sobre a capacidade da máquina

A controvérsia sobre a possibilidade de pensamento artificial antecede em muito a disseminação contemporânea de sistemas generativos. Em 1950, Alan Turing propôs substituir a pergunta abstrata sobre se máquinas poderiam pensar por um teste comportamental: o chamado *imitation game*. A mudança era metodologicamente importante. Em vez de procurar uma essência inacessível da mente, o teste deslocava a atenção para a capacidade de uma máquina produzir, em interação linguística, comportamentos suficientemente semelhantes aos humanos para que um interlocutor não pudesse distingui-los com segurança (Turing, 1950).

Essa opção metodológica, contudo, não elimina o parâmetro humano que estrutura o próprio teste. Zilio (2009) observa que, embora Turing tenha oferecido uma definição operacional de pensamento, o jogo da imitação permanece antropocêntrico: é o desempenho da máquina perante um interlocutor humano que conduz ao reconhecimento de que ela seria ou não pensante. A observação interessa ao argumento jurídico porque evidencia que o teste mede uma forma de equivalência comportamental a partir de um parâmetro humano, sem oferecer, por si só, critério para converter desempenho cognitivo em competência institucional.

A partir dessa inflexão, consolidou-se a distinção entre a hipótese de inteligência artificial fraca e a de inteligência artificial forte. Na primeira, basta que a máquina aja de maneira inteligente ou produza resultados funcionalmente equivalentes aos obtidos por pessoas; na segunda, sustenta-se que sistemas capazes desse desempenho efetivamente pensariam, em vez de apenas simularem pensamento (Russell; Norvig, 2013, p. 1173). A diferença é decisiva porque impede que resultado, consciência, compreensão e pensamento sejam tratados como conceitos equivalentes.

O teste de Turing, por isso, nunca resolveu definitivamente o problema que ajudou a formular. O fato de uma máquina produzir respostas linguisticamente persuasivas não permite inferir, por si só, que ela compreenda o significado do que enuncia. A objeção ficou conhecida, entre outros caminhos, pelo argumento do quarto chinês de Searle: a manipulação correta de símbolos segundo regras sintáticas não demonstra necessariamente compreensão semântica do conteúdo manipulado (SEARLE, 1980). A força da crítica não está em negar utilidade à

computação, mas em recordar que competência funcional e experiência cognitiva pertencem a planos diferentes.

Também sob a perspectiva das ciências cognitivas, a comparação entre cérebro e máquina deve ser tratada com cautela. Dehaene (2022, p. 15-16), analisando arquiteturas de aprendizado profundo, destaca que os progressos computacionais podem ser extraordinários sem que daí se siga equivalência global com a flexibilidade, a inferência e a capacidade humana de construir modelos abstratos a partir de poucos exemplos. O ponto não autoriza afirmar que tais limites sejam tecnologicamente permanentes; autoriza apenas rejeitar a passagem apressada entre desempenho localizado e identidade de processos cognitivos.

A mesma cautela vale para sistemas contemporâneos de inteligência artificial. Babushkina (2025, p. 14) chama atenção para a diferença entre um critério de ajuste estatístico e um critério de verdade, observando que a saída da máquina precisa ser situada por um tomador de decisão humano quando se pretende utilizá-la como razão para acreditar ou agir. A advertência é especialmente relevante em ambiente jurídico: correlação, similaridade e probabilidade podem fornecer elementos importantes para a decisão, mas não determinam, sozinhas, o significado normativo que esses elementos devem assumir no caso concreto.

Por isso, a controvérsia cognitiva deve ser colocada em seu devido lugar. Pode-se sustentar que máquinas não pensam como humanos; pode-se também admitir que futuras arquiteturas venham a alterar substancialmente aquilo que hoje se conhece como inteligência artificial. Nenhuma dessas hipóteses resolve a questão jurídica. Se a legitimidade da decisão dependesse apenas da superioridade cognitiva do decisor, bastaria demonstrar que determinada ferramenta erra menos para autorizar sua substituição. Mas a jurisdição não se organiza por uma competição abstrata de desempenho. Ela distribui competência, impõe deveres de fundamentação, assegura contraditório, prevê recursos e atribui responsabilidade.

A inconclusão do teste de Turing, assim, não enfraquece a defesa da decisão humana. Ao contrário, permite formulá-la em bases mais sólidas. Não é necessário provar uma inferioridade ontológica da máquina para sustentar que a autoridade jurisdicional não lhe pode ser integralmente transferida. É suficiente reconhecer que pensar, produzir uma resposta e estar juridicamente autorizado a decidir são categorias distintas. O Direito pode permanecer aberto à evolução tecnológica sem converter cada avanço de desempenho em deslocamento automático de competência.

3 Decisão judicial, justificabilidade pública e supervisão humana significativa

A decisão judicial não é um produto cognitivo isolado, mas uma prática institucional de interpretação e argumentação. O texto normativo não se aplica a si próprio, nem a solução do caso decorre apenas da identificação estatística de semelhanças com decisões anteriores. Entre fatos, normas e conclusão existe um percurso de atribuição de sentido que precisa ser juridicamente reconstruído. Paulo (2024) destaca, nesse contexto, o caráter interpretativo da prática jurídica, em que a normatividade se realiza no encontro entre sistema e problema, sem se reduzir à aplicação mecânica de comandos gerais.

No ordenamento brasileiro, essa exigência possui dimensão constitucional e processual explícita. O art. 93, IX, da Constituição impõe a fundamentação das decisões judiciais, enquanto o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil rejeita formas aparentes de motivação que não enfrentem adequadamente a relação entre norma, argumentos e caso. A fundamentação não se satisfaz, portanto, com a existência de um texto explicativo. Ela pressupõe que seja possível reconstruir por que determinados fatos foram considerados relevantes, por que determinadas normas foram mobilizadas e como as razões apresentadas conduzem à conclusão.

Esse problema já havia sido formulado, em estágio anterior da pesquisa, por Paulo e Henkes (2026), ao sustentarem o direito fundamental à decisão humana e indicarem a preservação da singularidade do caso concreto como limite à substituição integral do magistrado por sistemas automatizados. A presente abordagem retoma essa premissa, mas a desloca e aprofunda: a exigência de decisão humana não se esgota na presença física ou formal de um julgador ao final do fluxo. Ela se projeta como exigência institucional de apropriação crítica das razões, de abertura ao contraditório e de imputabilidade da decisão à autoridade constitucionalmente competente.

É nesse ponto que a utilização de inteligência artificial precisa ser examinada com maior precisão. Uma saída algorítmica pode ser tecnicamente útil, conter bons argumentos e até antecipar uma solução posteriormente assumida pelo julgador. O problema começa quando a autoridade humana se limita a confirmar uma resposta cuja formação não consegue compreender criticamente, modificar de modo efetivo ou

justificar por razões próprias. A presença de uma pessoa no final da cadeia decisória não é, por si só, suficiente para caracterizar supervisão humana significativa.

A supervisão humana somente é substantiva quando o magistrado conserva três capacidades. Primeiro, deve poder compreender, em grau compatível com o impacto da ferramenta, a origem, a finalidade e as limitações relevantes do resultado automatizado. Segundo, deve possuir condições reais de rejeitar, alterar ou reconstruir a saída produzida, sem dependência prática ou institucional que transforme a revisão em mera formalidade. Terceiro, deve assumir publicamente as razões incorporadas à decisão e responder por elas como razões da própria autoridade jurisdicional. Sem esses elementos, há um humano formalmente presente, mas o centro efetivo da decisão já foi deslocado.

A distinção é importante porque o risco contemporâneo não é apenas o de uma decisão completamente automática, facilmente identificável como tal. Há uma zona intermediária mais difícil: a automação do convencimento por recomendação. Quanto mais persuasivo, rápido e aparentemente objetivo for o resultado produzido pelo sistema, maior pode ser a tendência de confirmação humana. A revisão, nessas condições, precisa atuar contra a deferência automática à máquina, e não apenas acrescentar uma assinatura humana ao produto tecnológico.

Essa zona intermediária torna insuficiente uma concepção meramente formal de supervisão humana. A presença de um magistrado ao final do fluxo não assegura, por si só, que a decisão permaneça humana em sentido juridicamente relevante. Se o sistema seleciona os fatos que merecem atenção, hierarquiza precedentes, sugere o enquadramento normativo e apresenta uma conclusão pronta, a assinatura humana pode converter-se em simples etapa de validação. O problema não está apenas em saber quem aperta o último botão, mas em identificar quem efetivamente estruturou o caminho decisório. A supervisão significativa exige, portanto, domínio crítico sobre os pressupostos que condicionaram o resultado, inclusive sobre aquilo que a ferramenta deixou de mostrar. O julgador precisa conservar a possibilidade real de reconstruir o problema fora da moldura proposta pelo sistema, sob pena de a decisão continuar formalmente humana, mas materialmente dependente de uma arquitetura cuja influência permaneceu oculta.

É nesse ponto que a justificabilidade pública oferece um critério mais exigente do que a simples explicabilidade técnica. Explicar um

sistema pode significar descrever variáveis, parâmetros, fontes de dados ou etapas de processamento; justificar uma decisão judicial exige algo distinto: oferecer razões que possam ser compreendidas como razões jurídicas para aquele caso, em linguagem acessível ao contraditório e vinculadas à responsabilidade de quem decide. A diferença é decisiva. Uma descrição tecnicamente correta do funcionamento de uma ferramenta não substitui a fundamentação exigida pelo art. 93, IX, da Constituição e pelo art. 489 do Código de Processo Civil. A máquina pode colaborar na produção do material argumentativo, mas a passagem entre informação e razão jurídica permanece submetida ao dever institucional do magistrado de demonstrar por que determinados elementos foram considerados relevantes, por que outros foram afastados e por que a conclusão adotada se apresenta como adequada ao problema submetido à jurisdição (Paulo, 2024).

O contraditório também precisa acompanhar essa mudança de perspectiva. Em ambiente algorítmico, não basta assegurar às partes a possibilidade de impugnar a conclusão final se elas desconhecem que parte relevante do itinerário decisório foi mediada por uma ferramenta automatizada. A influência algorítmica pode alterar a seleção do material consultado, a ordem de apresentação das informações e até a percepção inicial do problema. Por isso, quando a utilização da IA tiver impacto relevante sobre a formação do convencimento, a possibilidade de contestação deve alcançar não apenas a resposta, mas também os elementos necessários para compreender de que modo a ferramenta participou da produção daquela resposta. Não se trata de impor publicidade irrestrita do código-fonte ou de revelar segredos técnicos sem necessidade, mas de assegurar informação suficiente para que a parte possa reconstruir e questionar a contribuição efetiva do sistema. A explicabilidade, nesse sentido, funciona como condição instrumental do contraditório e não como valor autônomo ou meramente informacional (Paulo, 2023).

Essa dimensão reforça a noção de autoria institucional das razões. A fundamentação judicial não é uma coleção de argumentos plausíveis, mas um compromisso público do decisor com as razões que sustentam o exercício da autoridade estatal. Por isso, há diferença entre utilizar uma ferramenta para encontrar argumentos e transferir a ela a função de definir quais argumentos merecem governar o caso. No primeiro cenário, a IA amplia a capacidade de pesquisa e organização; no segundo, começa a estruturar a própria racionalidade da decisão. A fronteira pode ser tênue, mas juridicamente relevante: quanto maior a influência do sistema sobre a seleção, valoração e articulação das premissas, maior deve ser o dever

do magistrado de explicitar, revisar e assumir criticamente o percurso realizado. O que legitima a utilização da ferramenta não é a qualidade abstrata da resposta produzida, mas a possibilidade de que suas razões sejam apropriadas, reconstruídas e publicamente defendidas por quem recebeu competência constitucional para decidir.

Antonelo (2024, p. 100) sintetiza parte dessa preocupação ao afirmar que “Decidir não é o mesmo que escolher. O Ato decisório não é uma operação matemática. O direito e a linguagem não podem ser reduzidos a uma atividade algorítmica.” A formulação não deve ser lida como negação de qualquer auxílio computacional. O que ela evidencia é que a decisão jurídica pressupõe uma passagem entre alternativas possíveis e razões juridicamente assumidas, passagem que exige imputação institucional.

A singularidade do caso concreto integra esse mesmo problema, mas também precisa ser formulada sem depender de uma afirmação tecnologicamente frágil de que sistemas de IA seriam incapazes de considerar características individuais. Ferramentas atuais podem processar grande quantidade de dados individualizados, reconhecer contextos e gerar respostas diferentes a partir de pequenas alterações fáticas. Isso, contudo, não equivale automaticamente à individualização jurídica. O ponto não é a quantidade de informações singulares que o sistema consegue absorver, mas a capacidade de justificar por que uma diferença fática deve ou não produzir diferença normativa no caso decidido.

Toledo e Pessoa (2023) chamam atenção para a tensão entre generalização algorítmica e individualização própria da decisão judicial. Mesmo que a tecnologia avance na representação contextual dos fatos, a advertência permanece relevante se for compreendida em sentido normativo: não basta localizar padrões; é preciso justificar a relevância jurídica das semelhanças e diferenças. É precisamente nessa operação que o caso deixa de ser apenas um conjunto de dados e passa a ser um problema jurídico.

Por isso, explicabilidade não pode ser confundida com a abertura integral do código-fonte, nem supervisão humana com simples revisão de linguagem. O direito à explicabilidade, em sua dimensão de controle, exige informação suficiente para que a influência do sistema sobre o resultado seja identificável e contestável (Paulo, 2023). Em ambiente judicial, essa exigência se conecta ao contraditório: a razão que interfere materialmente no resultado precisa ingressar no espaço público do processo em forma que permita crítica, reconstrução e resposta.

A formulação pode ser condensada em uma regra: uma razão produzida com auxílio artificial só pode integrar legitimamente a decisão judicial quando puder ser reconstruída, contestada e assumida pelo julgador humano. O requisito não pretende preservar uma superioridade abstrata do humano diante da máquina. Pretende preservar a estrutura pública de responsabilização da jurisdição. A tecnologia pode participar da produção de razões; não pode tornar indeterminável quem as assume como fundamento do exercício do poder.

4 Entre o juiz-robô e a IA auxiliar: limites normativos e responsabilidade institucional

O marco normativo hoje vigente no Poder Judiciário brasileiro converge, em pontos relevantes, com essa distinção. A Resolução CNJ n. 615/2025 substituiu a disciplina anterior da Resolução n. 332/2020 e passou a estabelecer regras específicas para desenvolvimento, governança, auditoria, monitoramento e uso responsável de inteligência artificial nos tribunais. Entre seus fundamentos estão a participação e a supervisão humana, a proteção de direitos fundamentais, a promoção de igualdade e justiça decisória e a transparência dos mecanismos de controle (Brasil, 2025a).

O art. 3º da Resolução explicita princípios de transparência, explicabilidade, contestabilidade, auditabilidade e confiabilidade, ao mesmo tempo em que exige supervisão humana efetiva, periódica e adequada ao grau de risco. A norma é relevante porque abandona uma ideia binária de uso ou não uso da inteligência artificial. O problema passa a ser graduado de acordo com impacto, finalidade, nível de automação e possibilidade de controle. Não se trata de impedir inovação, mas de ajustar a intensidade das salvaguardas à gravidade da função desempenhada.

Essa lógica aparece com clareza no art. 10, I, que veda soluções que não possibilitem revisão humana ao longo do ciclo de treinamento, desenvolvimento e uso, bem como aquelas que gerem dependência absoluta do usuário em relação ao resultado proposto, sem possibilidade de alteração ou revisão (Brasil, 2025a). A regra atinge diretamente o problema da supervisão meramente nominal: um sistema cujo resultado não possa ser efetivamente modificado, ou cuja estrutura torne a revisão impraticável, é incompatível com a independência decisória que a própria Resolução procura preservar.

O art. 34 reforça o mesmo desenho ao determinar que os sistemas computacionais utilizados no Judiciário exijam supervisão humana e permitam ao magistrado competente modificar produtos gerados por inteligência artificial quando cabível. Também é expressiva a classificação de riscos constante do anexo da Resolução. São tratadas como aplicações de alto risco, entre outras, a aferição da adequação e valoração de meios de prova e a formulação de juízos conclusivos sobre a aplicação da norma jurídica ou de precedentes a fatos concretos. Em sentido diverso, tarefas como classificação e agrupamento de dados, sumarização de documentos e detecção de precedentes são enquadradas como baixo risco quando mantidas como apoio e submetidas a supervisão humana (Brasil, 2025a).

A distinção normativa fornece um critério mais preciso do que a oposição genérica entre tecnologia e humanidade. O uso de IA para organizar informação, localizar padrões, resumir documentos, detectar precedentes ou auxiliar a redação pode ampliar a capacidade institucional do Judiciário sem deslocar a competência para decidir. O risco aumenta quando o sistema passa a valorar prova, qualificar juridicamente fatos ou formular conclusões normativas que tendem a ser absorvidas pelo julgador sem reconstrução independente.

A Resolução n. 674/2026 alterou o art. 15 da Resolução n. 615/2025, especificamente quanto à composição do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário, sem modificar esse núcleo substantivo de supervisão, revisão e governança por risco (Brasil, 2026). A atualização confirma que o regime normativo permanece em desenvolvimento, mas já não autoriza descrever o cenário brasileiro como ausência de regulamentação específica.

O Projeto de Lei n. 2.338/2023 deve ser situado nesse novo contexto. Após sua tramitação no Senado, a proposição passou à Câmara dos Deputados e, em agosto de 2026, aguarda parecer na Comissão Especial sobre Inteligência Artificial (BRASIL, 2025b). Sua relevância é a de um possível marco legislativo geral, destinado a ultrapassar os limites institucionais da regulamentação do CNJ. Para o objeto deste artigo, contudo, a discussão sobre decisão judicial automatizada já encontra parâmetros jurídicos diretamente aplicáveis na Resolução n. 615/2025.

A atualização normativa também permite corrigir uma formulação recorrente: não é exato dizer que o erro algorítmico, quando incorporado a uma decisão judicial, “não possui recurso”. O ato jurisdicional continua submetido aos meios ordinários de impugnação. O problema é diferente

e mais sério: a intervenção algorítmica pode dificultar a reconstrução da genealogia do erro, dispersar a responsabilidade entre desenvolvedor, fornecedor, tribunal e usuário e tornar menos visível a razão efetivamente determinante do resultado. Quanto maior essa opacidade, menor a capacidade de o recurso enfrentar precisamente o fundamento que produziu a lesão.

É por isso que a imputabilidade ocupa posição central. O magistrado humano não é preferível por ser infalível; é preferível porque a ordem jurídica sabe quem decide, quais deveres vinculam esse decisor, quais razões devem ser exteriorizadas, como a decisão pode ser contestada e a quem se atribui responsabilidade institucional pelo exercício do poder. A automação é compatível com esse modelo enquanto permanecer subordinada a essa cadeia de responsabilidade. Torna-se problemática quando dissolve a autoria decisória em uma infraestrutura que ninguém consegue ou está disposto a assumir integralmente.

Daí decorre uma consequência importante: o grau de supervisão não pode ser uniforme para todas as aplicações. Ferramentas que organizam documentos, extraem dados objetivos ou auxiliam na localização de precedentes demandam controle diferente daquele exigido de sistemas que sugerem valoração probatória, qualificam juridicamente fatos ou formulam conclusões sobre direitos e deveres. A aproximação da tecnologia com o núcleo decisório deve operar como critério de intensificação das salvaguardas. Quanto mais a ferramenta influencia a escolha das premissas relevantes e a passagem delas para a conclusão, maior deve ser a exigência de verificabilidade, registro do uso, possibilidade de contestação e revisão humana autônoma. A governança por risco adotada pela Resolução CNJ n. 615/2025 encontra precisamente aqui sua melhor justificativa jurídica: não se trata apenas de classificar tecnologias, mas de ajustar o nível de controle ao potencial de deslocamento da autoridade decisória.

A partir dessa perspectiva, o dever de decidir humanamente não significa exclusividade cognitiva do ser humano em todas as etapas do processo. Significa preservação de um centro de responsabilidade no qual a autoridade jurisdicional continue vinculada a razões que possam ser atribuídas, criticadas e revisadas. A inteligência artificial pode participar da construção do conhecimento necessário à decisão, mas não deve romper a cadeia que conecta argumento, autoria e responsabilidade. Essa cadeia é justamente o que permite que o jurisdicionado saiba não apenas qual decisão foi tomada, mas por que foi tomada, por quem e mediante quais

critérios jurídicos. Em um Estado de Direito, a possibilidade de formular essas perguntas e obter respostas controláveis não constitui obstáculo à inovação. Constitui a condição para que a inovação permaneça submetida ao direito, e não para que o direito seja progressivamente reorganizado por padrões técnicos cuja autoridade decorra apenas de sua eficiência ou aparente objetividade.

Valle, Fuentes i Gasó e Ajus (2023) demonstram que a inteligência artificial pode desempenhar funções relevantes de assistência à atividade jurisdicional, especialmente em tarefas de apoio e organização. Botelho (2025) também aponta potencialidades para ampliação da eficiência e do acesso à justiça. Esses ganhos não precisam ser negados para que se recuse a figura do “juiz-robô”. Ao contrário: a defesa de usos auxiliares robustos depende justamente de uma fronteira clara que impeça a eficiência de converter-se em argumento para retirar do julgador o domínio crítico sobre a decisão.

O ponto de equilíbrio, portanto, não está na proibição abstrata da inteligência artificial nem na confiança genérica em sua capacidade. Está no desenho institucional do seu uso. Quanto mais a ferramenta se aproxima da produção de juízos sobre prova, fatos, normas e consequências jurídicas, maior deve ser a exigência de supervisão humana efetiva, rastreabilidade e possibilidade de contestação. A automação pode aumentar a capacidade de decidir; não pode substituir a autoridade responsável por justificar por que se decidiu.

5 Conclusão

A pergunta sobre se uma máquina é capaz de pensar permanece aberta em dimensões filosóficas, cognitivas e tecnológicas. Essa inconclusão, contudo, não impede uma conclusão jurídica mais determinada. A legitimidade da decisão jurisdicional não depende apenas da capacidade de produzir uma resposta correta ou provável, mas da existência de uma autoridade competente que possa assumir, justificar e responder pelas razões que transformam aquela resposta em exercício de poder estatal.

Essa distinção permite afastar dois extremos. De um lado, não é necessário sustentar que a inteligência artificial seja intrinsecamente incapaz de contextualizar fatos, manipular linguagem ou produzir argumentos juridicamente sofisticados. A tecnologia pode evoluir e desempenhar essas tarefas com qualidade crescente. De outro, também não se pode concluir

que desempenho equivalente ou superior autorize, por si só, a substituição do julgador. Capacidade funcional não constitui título jurídico de competência.

O atual regime do Conselho Nacional de Justiça confirma essa diferença ao combinar incentivo à inovação com governança proporcional ao risco, revisão humana, explicabilidade, contestabilidade e possibilidade efetiva de modificação do resultado automatizado. A disciplina de alto risco atribuída à valoração da prova e à formulação de juízos conclusivos sobre a aplicação do direito aos fatos evidencia que o problema aumenta precisamente quando a ferramenta se aproxima do núcleo da função jurisdicional.

A decisão humana, nesse contexto, não deve ser defendida como simples preferência antropocêntrica, mas como exigência institucional. Revisão humana significativa significa que o magistrado precisa conservar domínio crítico suficiente para compreender a influência da ferramenta, rejeitar ou reconstruir sua saída e assumir como próprias as razões que ingressam na decisão. Uma assinatura humana sem essa possibilidade não recupera a autoridade que já foi transferida à arquitetura automatizada.

Por isso, o futuro do Poder Judiciário não precisa ser (re)construído contra a inteligência artificial. A automação pode reduzir tarefas repetitivas, organizar grandes volumes de informação, ampliar acesso e permitir que tempo humano seja concentrado onde a atividade jurisdicional efetivamente exige julgamento. O limite surge quando a tecnologia deixa de auxiliar a formação da decisão e passa a ocupar, de modo opaco ou irrecusável, o lugar de quem deve responder por ela. A decisão pode ser tecnologicamente assistida; a autoria das razões, a responsabilidade institucional e a autoridade para decidir devem permanecer humanamente imputáveis.

Referências

ANTONELO, Amanda. **O direito fundamental à decisão humana**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

BABUSHKINA, Dina. AI, decisions, and the reasons to believe: ethics-through-epistemology approach. **Philosophy of AI**, v. 1, p. 41-58, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18716/ojs/phai/2025.2276>. Disponível em: <https://journals.ub.uni-koeln.de/index.php/phai/article/view/2276>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BOTELHO, Fernanda Campos. **O uso da inteligência artificial nas decisões judiciais brasileiras**: é possível o “juiz-robô”? Belo Horizonte: Del Rey, 2025. Livro eletrônico. ISBN 978-65-83158-49-9.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 615, de 11 de março de 2025**. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 674, de 25 de março de 2026**. Altera o art. 15 da Resolução CNJ n. 615/2025. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6836>. Acesso em: 24 ago. 2026.

DEHAENE, Stanislas. **É assim que aprendemos**: por que o cérebro funciona melhor do que qualquer máquina (ainda...). São Paulo: Contexto, 2022.

PAULO, Lucas Moreschi. O direito como prática interpretativa. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). **Direitos humanos e participação política**. Porto Alegre: Free Press, 2024. v. XV, p. 295-316.

PAULO, Lucas Moreschi. O reconhecimento do direito à explicabilidade como norma jusfundamental associada ao direito fundamental à transparência algorítmica e seu grau de satisfação. In: MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena (org.). **Jurisdição constitucional aberta**: proteção de grupos vulneráveis e de minorias na perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal. Cruz Alta: Ilustração, 2023. v. 1, p. 143-162.

PAULO, Lucas Moreschi; HENKES, Sarah. O uso da inteligência artificial no proferimento de decisões judiciais e o direito fundamental à decisão humana. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2026, Santa Cruz do Sul. **Anais Eletrônicos** [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2026. Disponível em: <https://online>.

unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/25647. Acesso em: 5 jun. 2026.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SEARLE, John R. **Minds, brains, and programs**. Behavioral and Brain Sciences, v. 3, n. 3, p. 417-424, 1980.

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel Alves. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 1, e237, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/e237>. Acesso em: 3 jun. 2026.

TURING, Alan M. **Computing machinery and intelligence**. Mind, v. LIX, n. 236, p. 433-460, 1950. DOI: <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>.

VALLE, Vivian Cristina Lima Lopez; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; AJUS, Atílio Martins. Decisão judicial assistida por inteligência artificial e o Sistema Victor do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 2, e252, maio/ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v10i2.92598>.

ZILIO, Diego. **Inteligência artificial e pensamento**: redefinindo os parâmetros da questão primordial de Turing. Ciências & Cognição, v. 14, n. 1, p. 208-218, 2009.

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DA MULHER: INTERSEÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Maitê Damé Teixeira Lemos¹
Mariane dos Santos Soares Veiga²

1 Introdução

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um fenômeno social complexo, enraizado em desigualdades estruturais de gênero e historicamente naturalizado no âmbito das relações privadas. Durante décadas, tais situações foram compreendidas como pertencentes à esfera íntima, o que contribuiu para a invisibilização da violência e para a ausência de intervenção estatal efetiva.

Com a promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, observa-se uma mudança paradigmática no ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer a violência doméstica como violação de direitos humanos e permitir a atuação do Estado em relações tradicionalmente consideradas privadas. Nesse contexto, evidencia-se a interseção entre as esferas pública e privada, especialmente no que se refere à proteção da mulher.

A relevância do tema justifica-se pela persistência de elevados índices de violência contra a mulher no Brasil, bem como pela necessidade de avaliar a efetividade dos instrumentos jurídicos existentes. Apesar dos

1 Professora da Graduação e pós-graduação lato sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogada. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PDSE/CAPES, para doutorado sanduíche junto à Fundação Peter Häberle, na Universidade de Granada, Espanha. Mestre em Direito, com bolsa Capes pela UNISC. Integrante do projeto de extensão “Combate à violência doméstica: direitos da mulher agredida”. E-mail: maitedame@unisc.br

2 Graduanda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: mariane3@mx2.unisc.br

avanços normativos, questiona-se se a atuação estatal tem sido suficiente para garantir a proteção integral das vítimas.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta o presente estudo pode ser assim formulado: a atuação estatal, por meio das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, é efetiva na proteção das mulheres em situação de violência doméstica?

O objetivo geral do trabalho é analisar as interseções entre o público e o privado na aplicação da Lei Maria da Penha, com enfoque na atuação estatal e na efetividade das medidas protetivas de urgência. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a superação da dicotomia entre público e privado no Direito; (ii) analisar as medidas protetivas de urgência como instrumento de intervenção estatal; e (iii) avaliar os desafios práticos relacionados à efetividade dessas medidas.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de legislação, doutrina e dados institucionais. A fundamentação teórica apoia-se em autores como Piovesan (2017), Dias (2020) e Walker (1979), além de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Senado Federal.

A discussão proposta aborda a atuação estatal na proteção da mulher, problematizando os limites e desafios na efetivação das medidas protetivas, bem como a necessidade de fortalecimento das políticas públicas.

2 A superação da dicotomia entre público e privado

A análise da intervenção estatal no âmbito da violência doméstica exige, inicialmente, a problematização da clássica dicotomia entre as esferas pública e privada. Essa distinção, profundamente enraizada no pensamento jurídico liberal, foi historicamente utilizada como mecanismo de limitação do poder estatal, garantindo uma zona de autonomia individual, especialmente no âmbito familiar.

Todavia, conforme apontam autores contemporâneos, essa separação não é neutra, mas sim permeada por relações de poder que refletem desigualdades sociais estruturais. No caso específico das relações de gênero, a ideia de que a família constitui espaço inviolável contribuiu para a naturalização da violência doméstica, invisibilizando práticas abusivas e dificultando a atuação estatal.

Nesse sentido, Bourdieu (2012) demonstra que as estruturas sociais são reproduzidas por meio de mecanismos simbólicos que legitimam a

dominação, sendo a família um dos principais espaços de reprodução dessas relações. A violência doméstica, portanto, não pode ser compreendida como fenômeno isolado, mas como expressão de um sistema de dominação historicamente construído.

A crítica feminista desempenha papel fundamental na desconstrução dessa lógica, ao evidenciar que o espaço privado não está imune à incidência dos direitos fundamentais. Butler (2019), ao discutir as formas de reconhecimento social, ressalta que a precariedade das vidas está diretamente relacionada à forma como determinadas violências são socialmente toleradas ou invisibilizadas.

No plano jurídico, essa mudança de paradigma é refletida na ampliação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Conforme Sarlet (2021), a proteção dos direitos fundamentais não se restringe às relações entre Estado e indivíduo, alcançando também as relações entre particulares, o que legitima a intervenção estatal em contextos de violência doméstica.

A Constituição Federal de 1988 consolida essa perspectiva ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica, impondo ao Estado o dever de proteger os indivíduos contra violações de direitos, independentemente do âmbito em que ocorram. Tal diretriz implica a superação definitiva da ideia de que a violência doméstica constitui questão meramente privada.

Além disso, instrumentos internacionais reforçam essa obrigação estatal. A Convenção de Belém do Pará estabelece que a violência contra a mulher constitui violação de direitos humanos, impondo aos Estados o dever de atuar de forma preventiva, repressiva e assistencial.

Entretanto, apesar dos avanços normativos, a efetivação dessa proteção enfrenta obstáculos significativos. A persistência de padrões culturais patriarcais, aliada à insuficiência de políticas públicas estruturadas, limita a atuação estatal, evidenciando um descompasso entre o plano normativo e a realidade social.

Ademais, a atuação do sistema de justiça ainda revela traços de seletividade e resistência, muitas vezes reproduzindo estigmas que dificultam o acesso das vítimas à proteção. Isso demonstra que a superação da dicotomia público-privado não depende apenas de alterações legislativas, mas de transformações institucionais e culturais mais amplas.

Dessa forma, a intervenção estatal no enfrentamento da violência doméstica deve ser compreendida como processo complexo, que envolve

não apenas a aplicação da lei, mas a construção de uma nova racionalidade jurídica comprometida com a efetivação dos direitos humanos.

3 A Lei Maria da Penha e as medidas protetivas de urgência

A Lei Maria da Penha representa um marco normativo no enfrentamento da violência doméstica no Brasil, não apenas pela criação de mecanismos de proteção, mas pela mudança de paradigma que introduz no ordenamento jurídico. Ao reconhecer a especificidade da violência de gênero, a legislação rompe com a lógica formalista de igualdade e adota uma perspectiva material, orientada pela proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade.

As medidas protetivas de urgência configuram o principal instrumento dessa política normativa, sendo concebidas como respostas imediatas a situações de risco. Sua natureza híbrida — ao mesmo tempo cautelar e satisfativa — reflete a necessidade de atuação rápida do Estado, priorizando a proteção da vítima em detrimento de formalismos processuais.

Nesse contexto, a doutrina destaca que tais medidas representam uma forma de tutela inibitória, voltada à prevenção de danos futuros. Marinoni (2017) ressalta que a tutela preventiva assume papel central em contextos de risco continuado, como ocorre na violência doméstica, onde a repetição das agressões constitui elemento recorrente.

A análise empírica do funcionamento dessas medidas revela, contudo, desafios significativos. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022) indicam aumento expressivo na concessão de medidas protetivas, o que demonstra maior acesso das vítimas ao sistema de justiça. Entretanto, também evidenciam dificuldades relacionadas à fiscalização e ao cumprimento dessas decisões.

Nesse ponto, destaca-se a importância da Lei nº 13.641/2018, que tipificou o descumprimento de medida protetiva como crime autônomo, reforçando o caráter coercitivo dessas decisões. Tal inovação busca superar a fragilidade anteriormente existente, em que o descumprimento nem sempre resultava em sanções eficazes.

Além disso, a incorporação de tecnologias, como o monitoramento eletrônico de agressores, representa avanço relevante na garantia da efetividade das medidas. No entanto, sua implementação ainda é desigual

no território nacional, refletindo disparidades regionais na capacidade institucional do Estado.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessidade de articulação entre diferentes políticas públicas. A proteção da vítima não se esgota na concessão de medidas judiciais, sendo fundamental o acesso a serviços de assistência social, psicológica e econômica. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha adota abordagem interdisciplinar, reconhecendo a complexidade do fenômeno da violência doméstica.

Sob a perspectiva teórica, a análise dessas medidas pode ser enriquecida pela teoria do ciclo da violência, que evidencia a dinâmica repetitiva das agressões. Walker (1979) demonstra que a violência doméstica segue padrões previsíveis, o que reforça a importância de intervenções precoces e contínuas.

Ademais, é necessário considerar o impacto dessas medidas na autonomia das vítimas. Embora essenciais para a proteção, tais instrumentos devem ser aplicados de forma a não substituir a vontade da mulher, evitando práticas paternalistas que possam reproduzir formas de controle sobre sua vida.

Nesse sentido, a atuação estatal deve buscar equilíbrio entre proteção e autonomia, garantindo condições para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos. Isso implica não apenas a aplicação da lei, mas o fortalecimento de políticas públicas que promovam a emancipação das vítimas.

Por fim, é importante destacar que a efetividade das medidas protetivas está diretamente relacionada à capacidade do Estado de atuar de forma integrada e contínua. A ausência de coordenação entre os órgãos envolvidos compromete a proteção das vítimas, evidenciando a necessidade de aprimoramento institucional.

Assim, embora a Lei Maria da Penha represente avanço significativo, sua plena efetividade depende de fatores estruturais que extrapolam o âmbito jurídico, exigindo uma abordagem abrangente e multidimensional.

4 A efetividade das medidas protetivas e os desafios práticos

A consolidação das medidas protetivas de urgência como instrumentos centrais de enfrentamento à violência doméstica representa um dos avanços mais significativos introduzidos pela Lei Maria da Penha no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, a análise de sua operacionalização

revela que a eficácia desses mecanismos não pode ser aferida exclusivamente a partir de sua previsão normativa ou do aumento quantitativo de sua concessão. Ao contrário, impõe-se uma abordagem crítica que considere a complexa interação entre norma, institucionalidade e realidade social, evidenciando que a efetividade dessas medidas permanece condicionada a fatores estruturais que transcendem o âmbito estritamente jurídico.

Os dados do Conselho Nacional de Justiça apontam para um crescimento expressivo no número de medidas protetivas deferidas, o que indica, de um lado, a ampliação do acesso das mulheres ao sistema de justiça e o fortalecimento de uma cultura de reconhecimento da violência doméstica como violação de direitos fundamentais. De outro lado, entretanto, esse incremento quantitativo não se reflete na diminuição proporcional dos índices de violência, o que revela a existência de um descompasso entre a expansão da tutela jurisdicional e a sua capacidade de produzir efeitos concretos na realidade social (CNJ, 2023). Tal constatação evidencia que a efetividade das medidas protetivas não se esgota em sua concessão formal, exigindo a análise de sua implementação, fiscalização e inserção em uma política pública mais ampla.

Nesse sentido, um dos principais fatores que comprometem a eficácia dessas medidas reside na fragilidade dos mecanismos de fiscalização do seu cumprimento. A imposição judicial de restrições ao agressor, como o afastamento do lar, a proibição de aproximação e o impedimento de contato com a vítima, pressupõe a existência de instrumentos capazes de assegurar sua observância contínua. Contudo, na prática, verifica-se que a fiscalização é frequentemente limitada e descontínua, dependendo, em muitos casos, da iniciativa da própria vítima em comunicar o descumprimento das medidas. Tal dinâmica revela uma inversão indesejada do papel estatal, na medida em que transfere à mulher, já inserida em contexto de vulnerabilidade, o ônus de acionar novamente o sistema de justiça, expondo-a a riscos adicionais e perpetuando sua condição de insegurança.

Essa deficiência estrutural evidencia a existência de uma proteção que, embora formalmente robusta, mostra-se materialmente insuficiente. A reincidência das condutas violentas, mesmo diante da imposição de medidas protetivas, demonstra que a ausência de mecanismos eficazes de controle compromete a credibilidade do sistema de justiça e enfraquece o caráter preventivo dessas medidas. Nesse contexto, a efetividade passa a depender não apenas da decisão judicial, mas da capacidade do Estado

de garantir sua execução e monitoramento, o que demanda investimentos institucionais e tecnológicos.

A incorporação de tecnologias de monitoração eletrônica surge, nesse cenário, como uma alternativa relevante para o aprimoramento da eficácia das medidas protetivas. A utilização de tornozeleiras eletrônicas possibilita o acompanhamento em tempo real da localização do agressor, permitindo a verificação do cumprimento das restrições impostas e viabilizando respostas mais rápidas em caso de descumprimento. Ademais, a integração desses sistemas com dispositivos de alerta direcionados à vítima potencializa a proteção, conferindo maior previsibilidade e segurança quanto à aproximação indevida do agressor.

Entretanto, a adoção dessas tecnologias ainda enfrenta limitações significativas no contexto brasileiro. A implementação desigual entre os entes federativos, aliada à insuficiência de recursos financeiros, à carência de infraestrutura tecnológica e à ausência de padronização nos sistemas utilizados, compromete a universalização dessa ferramenta. Tal cenário revela a existência de desigualdades regionais que impactam diretamente a efetividade das medidas protetivas, criando um quadro em que o nível de proteção conferido à vítima pode variar substancialmente conforme sua localização geográfica. Dessa forma, a tecnologia, embora promissora, ainda não se consolidou como um instrumento amplamente acessível e eficaz em todo o território nacional.

Para além das limitações inerentes ao sistema de justiça e à infraestrutura tecnológica, cumpre destacar a insuficiência das políticas públicas voltadas ao atendimento integral das mulheres em situação de violência. A efetividade das medidas protetivas está intrinsecamente relacionada à existência de uma rede de apoio estruturada, capaz de oferecer suporte não apenas jurídico, mas também psicológico, social e econômico. No entanto, a realidade brasileira revela a precariedade e a distribuição desigual desses serviços, o que compromete a capacidade do Estado de promover uma proteção efetiva e contínua.

A ausência ou insuficiência de casas de acolhimento, a limitação no acesso a atendimento psicológico especializado e a dificuldade de obtenção de assistência jurídica adequada configuram obstáculos concretos enfrentados pelas vítimas. Tais deficiências não apenas dificultam o rompimento com o ciclo de violência, como também podem levar à revitimização, na medida em que a mulher permanece exposta a condições que favorecem a continuidade da agressão. Nesse contexto, evidencia-se

que a proteção estatal não pode se restringir à atuação judicial, devendo ser compreendida como uma política pública integrada e multidimensional.

Ademais, a análise da efetividade das medidas protetivas demanda a consideração dos fatores sociais, culturais e econômicos que permeiam a violência doméstica. A dependência econômica em relação ao agressor, o medo de represálias, a presença de vínculos afetivos e familiares, bem como a internalização de padrões socioculturais que naturalizam ou minimizam a violência de gênero, constituem elementos que dificultam a ruptura do ciclo de violência. Tais fatores revelam que a violência doméstica não pode ser enfrentada exclusivamente por meio de instrumentos jurídicos, exigindo a implementação de políticas públicas voltadas à promoção da autonomia feminina e à transformação das estruturas sociais que sustentam a desigualdade de gênero.

Nesse contexto, as pesquisas realizadas pelo Senado Federal evidenciam que uma parcela significativa das mulheres opta por não denunciar seus agressores, o que demonstra a persistência de barreiras que vão além do acesso formal ao sistema de justiça (SENADO FEDERAL, 2022). A subnotificação dos casos não apenas invisibiliza a magnitude da violência doméstica, como também compromete a formulação de políticas públicas eficazes, na medida em que dificulta a obtenção de dados precisos e confiáveis. Assim, a ampliação de políticas de conscientização e incentivo à denúncia mostra-se essencial para o enfrentamento dessa problemática.

Diante desse panorama, impõe-se reconhecer que a efetividade das medidas protetivas de urgência está diretamente condicionada à capacidade do Estado de articular diferentes dimensões de atuação. Isso implica não apenas o fortalecimento do sistema de justiça, mas também o investimento em políticas públicas integradas, a ampliação do uso de tecnologias de monitoramento e a promoção de mudanças estruturais no plano social. A proteção das mulheres em situação de violência, portanto, exige uma atuação coordenada e contínua, sob pena de se perpetuar a dissociação entre a proteção formalmente assegurada e a proteção efetivamente concretizada.

5 Conclusão

A presente análise permitiu evidenciar que o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no Brasil está intrinsecamente relacionado à superação de paradigmas históricos que, por longos períodos,

restringiram tais situações à esfera privada, afastando a intervenção estatal. A Lei Maria da Penha representa, nesse contexto, um marco normativo fundamental, ao reconhecer a violência de gênero como uma violação de direitos humanos e ao atribuir ao Estado o dever de atuar de forma proativa na proteção das vítimas.

As medidas protetivas de urgência, enquanto instrumentos centrais desse sistema de proteção, configuram uma inovação relevante ao possibilitar uma resposta célere e preventiva diante de situações de risco. Sua natureza emergencial e sua função de contenção imediata da violência evidenciam seu papel estratégico no ordenamento jurídico, especialmente no que tange à salvaguarda da integridade física, psicológica e moral da mulher.

Não obstante, a análise crítica de sua aplicação demonstra que a efetividade dessas medidas ainda se encontra limitada por entraves de natureza estrutural. A deficiência nos mecanismos de fiscalização, a implementação desigual de tecnologias de monitoramento, a insuficiência de políticas públicas integradas e as dificuldades de acesso a serviços especializados revelam a existência de um hiato entre a previsão normativa e sua concretização prática. Tal cenário evidencia que a proteção conferida pelo Estado, embora formalmente assegurada, nem sempre se traduz em segurança efetiva para as vítimas.

Além disso, verificou-se que a persistência da violência doméstica está profundamente enraizada em fatores sociais, culturais e econômicos que ultrapassam o âmbito jurídico. A dependência econômica, o medo, a pressão social e a ausência de suporte institucional adequado constituem elementos que dificultam o rompimento do ciclo de violência, demonstrando a necessidade de uma abordagem mais ampla e integrada.

Diante desse contexto, conclui-se que o enfrentamento da violência doméstica exige uma atuação estatal que transcenda a mera produção normativa, demandando a implementação efetiva das medidas existentes e o fortalecimento das políticas públicas de apoio às vítimas. Isso implica investimentos contínuos em estrutura institucional, capacitação de agentes públicos, ampliação da rede de atendimento e incorporação de tecnologias que assegurem o cumprimento das medidas judiciais.

Por fim, destaca-se que a efetivação dos direitos das mulheres em situação de violência depende de uma atuação articulada entre o sistema de justiça, as políticas públicas e a sociedade. A construção de uma resposta estatal eficaz requer não apenas o compromisso institucional, mas também

a transformação das estruturas sociais que sustentam a desigualdade de gênero. Somente por meio dessa abordagem integrada será possível garantir a proteção efetiva das mulheres e avançar na construção de uma sociedade pautada na igualdade, na dignidade e na justiça.

Referências

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: 22 de Novembro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.827 de 13 de Maio de 2019**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13827.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Violência contra a mulher**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 11 set. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a Efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate à Violência Domestica e Familiar contra a Mulher**. 2. ed.. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur – **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 21-40, 1º sem. 2004. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/08/sur1-port-flavia-piovesan.pdf>. Acesso em: 11 set. 2026.

SENADO FEDERAL. **Violência contra a mulher no Brasil**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacoesportema?tema=Viol%C3%Aancia>. Acesso em: 11 set. 2026.

WALKER, Lenore E. **The battered woman**. New York: Harper and Row, 1979. Disponível em: <https://www.scirp.org/reference/>

referencespapers?referenceid=1978080. Acesso em: 11 set. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BUTLER, Judith. 2019. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência . Trad. Lieber, Andreas. Belo Horizonte: Autêntica. 189 pp. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/sy6TT6xjmRmVLXzdQvYkX7D/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência**: soluções processuais diante do tempo da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

A PROTEÇÃO DOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE NAS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NOS ANOS 2024 E 2025

Maria Valentina de Moraes¹

Maria Luisa Rosa Sampaio²

1 Introdução

A proteção internacional dos direitos humanos, consolidada no cenário pós-Segunda Guerra Mundial, estabeleceu a dignidade da pessoa humana como valor-fonte e paradigma central do Direito contemporâneo. No contexto regional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) atua de forma complementar ao sistema universal, permitindo que as particularidades da América Latina sejam endereçadas por meio de um constitucionalismo transformador e dialógico. O Estado brasileiro, ao reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte IDH em 10 de dezembro de 1998, vinculou-se à interpretação evolutiva das normas convencionais, as quais hoje priorizam a reparação integral e a transição da igualdade formal para a igualdade material³.

- 1 Professora na Graduação e no Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul -UNISC e no Centro Integrado Santa Cruz (CEISC). Consultora. Pós-Doutorado (com pesquisas realizadas junto ao Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law). Doutorado e Mestrado na UNISC com Bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Edital PGCI nº 02/2015, UNISC (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>. E-mail: mariavalentina@unisc.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>.
- 2 Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: rosasampaio.marialuisa@gmail.com
- 3 Este artigo é resultante das atividades do projeto “Constitucionalismo transformador e políticas

Nesse cenário, a jurisprudência da Corte IDH tem avançado significativamente na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, categoria definida não por classificações prévias, mas pela análise do contexto concreto de fragilidade dos indivíduos. No biênio de 2024 e 2025, o Brasil enfrentou um ciclo de condenações e supervisões que consolidaram novos eixos hermenêuticos, como a discriminação interseccional — analisando a confluência de raça, gênero e classe — e o reconhecimento do dano ao projeto de vida. Este último é entendido como a violação do direito à autodeterminação, ocorrendo quando a violência ou omissão estatal impede que a vítima realize suas potencialidades e escolha livremente seu destino.

Entretanto, a despeito do papel transformador das sentenças estruturantes emitidas pelo Tribunal Interamericano, a realidade prática brasileira revela o desafio da concretização através do chamado cumprimento seletivo. O Estado demonstra agilidade na execução de obrigações pecuniárias e medidas informativas, mas persiste em falhas sistemáticas quanto a reformas legislativas e deveres investigativos. Exemplos críticos desse cenário são a mora legislativa para a tipificação do

públicas dialógicas: o cumprimento das medidas e o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade” e do Projeto “Centro de Educação e Inovação em direitos humanos e políticas públicas”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – Edital 08/2023 e Edital 06/2025 - Auxílio Recém-Doutor e Programa Pesquisador Gaúcho – PqG e Fixação de Jovens Doutores, respectivamente, e 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).

crime de desaparecimento forçado e a utilização indevida do instituto da prescrição penal em casos de graves violações de direitos humanos.

Diante do exposto, emerge o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a resistência institucional e o padrão de cumprimento seletivo do Estado brasileiro, evidenciados nas condenações da Corte IDH entre 2024 e 2025, comprometem a efetividade da justiça transformadora e a reparação do dano ao projeto de vida de grupos em situação de vulnerabilidade?

O objetivo geral deste trabalho é analisar a proteção conferida a esses grupos nas condenações impostas ao Brasil no referido biênio, investigando como a Corte IDH utiliza medidas reparatórias para buscar a restituição de direitos. Como objetivos específicos, propõe-se: a) identificar os grupos vulneráveis protegidos, como jovens negros das periferias, comunidades tradicionais e defensores de direitos humanos; b) examinar a aplicação das categorias de interseccionalidade e projeto de vida nas decisões recentes; c) diagnosticar o padrão de cumprimento seletivo e os obstáculos internos para a efetivação das reparações não pecuniárias.

A pesquisa adota metodologia dedutiva e o procedimento analítico, bem como a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, fundamentada na análise de sentenças da Corte IDH, documentos oficiais e produção doutrinária especializada. O estudo delimita-se ao exame de casos emblemáticos e recentes, como Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes (mulheres vítimas de discriminação interseccional), Comunidades Quilombolas de Alcântara (comunidades tradicionais), Leite de Souza e outros/Mães de Acari (jovens negros das periferias), Leite Peres Crispim/Bacuri (vítimas de perseguição política), Cley Mendes e outros/Chacina do Tapanã (jovens negros das periferias), Muniz da Silva e outros (defensores de direitos humanos e trabalhadores rurais) e Hernández Norambuena (pessoas privadas de liberdade). Através desta análise, busca-se compreender se as sentenças internacionais estão logrando êxito em se tornarem ferramentas de transformação social real ou se permanecem como documentos meramente simbólicos no ordenamento jurídico brasileiro.

2 O sistema interamericano e a proteção multinível dos grupos em situação de vulnerabilidade

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) estabelece a dignidade da pessoa humana como o valor-fonte do Direito, atuando de forma complementar ao sistema universal para promover um

constitucionalismo regional transformador e dialógico (Piovesan, 2011). A competência da Corte IDH, aceita pelo Brasil em 1998, permite que o Tribunal intérprete a Convenção Americana de forma evolutiva, garantindo que as particularidades regionais de vulnerabilidade sejam endereçadas por normas específicas (Leal; Lima, 2021).

A Corte IDH define a vulnerabilidade não por classificações prévias ou abstratas, mas pela análise do caso concreto e do contexto em que o indivíduo ou grupo se encontra (Leal; Lima, 2021). Essa perspectiva fundamenta-se na transição da igualdade formal para a igualdade material, reconhecendo que o tratamento desigual é indispensável quando as condições de vida são desiguais (Leal; Lima, 2021). Assim, exige-se que o Estado atue como um garantidor ativo, adotando obrigações positivas específicas para cada grau de fragilidade para enfrentar ameaças sistêmicas (Abramovich, 2009).

A proteção internacional materializa-se através do conceito de reparação integral, que busca, sempre que possível, o restabelecimento da situação anterior à violação cometida pelo Estado (Siqueira, 2017). Quando a restituição plena é inviável, a Corte IDH determina medidas de reabilitação que consistem na obrigação estatal de fornecer e custear tratamentos médicos, psicológicos e psiquiátricos especializados, garantindo que as vítimas e seus familiares recebam assistência gratuita e prioritária para mitigar danos físicos e mentais (Leal; Lima, 2021).

As medidas de satisfação, por sua vez, possuem uma finalidade simbólica de restaurar a dignidade e a honra das vítimas, exigindo que o Estado realize atos públicos de reconhecimento de responsabilidade internacional, pedidos formais de desculpas e ações de preservação da memória histórica, como a criação de memoriais e a retificação de documentos oficiais (Leal; Lima, 2021). Complementarmente, o Tribunal reforça o dever de investigação e punição, estabelecendo que o Estado deve combater a impunidade por meio de inquéritos sérios e diligentes que identifiquem e sancionem os responsáveis, impedindo institutos como a prescrição ou leis de anistia (Leal; Lima, 2021).

Com uma perspectiva de transformação futura, as garantias de não repetição focam na modificação das causas estruturais da violência através de reformas legislativas e da reestruturação de políticas públicas, visando que a violação não atinja novamente o indivíduo ou seu grupo social (Leal; Lima, 2021). Os grupos vulneráveis afetados normalmente são marcados por elementos culturais que os situam em uma condição de

subordinação, de marginalização social, o que obriga o Estado a adotar medidas voltadas à construção de uma igualdade material (Nash Rojas, 2015) e não apenas meramente formal. Nesse contexto, a Corte IDH utiliza sentenças estruturantes, que buscam ir além da reparação individual para promover a resolução de problemas sistêmicos e falhas institucionais permanentes dentro do ordenamento jurídico e administrativo do Estado (Moraes; Leal, 2024).

Um avanço central na jurisprudência recente é a consolidação do dano ao projeto de vida, que é violado quando a falta de justiça e o contexto de exclusão impedem que indivíduos marginalizados escolham livremente seus destinos, forçando-os a lutos eternos ou a renúncias de seus sonhos vocacionais (Corte IDH, 2024a, p. 44). Este é entendido como o direito à autodeterminação e à realização integral das potencialidades humanas (Corte IDH, 2024a, p. 44). Ocorre uma violação a essa categoria quando atos ilícitos alteram abruptamente as circunstâncias da existência, negando possibilidades de realização pessoal e forçando as vítimas a renunciarem seus sonhos (Corte IDH, 2024a, p. 44).

Adicionalmente, a Corte tem adotado a doutrina de Kimberlé Crenshaw no que se refere a discriminação interseccional:

A interseccionalidade investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas. (Collins; Bilge, 2021, p.17)

A interseccionalidade foi utilizada, por exemplo, no parágrafo 58 da sentença do *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*:

Essa análise põe em evidência a capacidade da interseccionalidade de revelar como funcionam as dinâmicas de exclusão complexas em casos concretos. Conforme sugere Kimberlé Crenshaw, as instituições tendem a abordar categorias de discriminação de forma isolada, ignorando como estas se combinam para gerar novas formas de vulnerabilidade. Essa omissão institucional não apenas perpetua as desigualdades, mas reforça os padrões históricos de exclusão e não proteção (Corte IDH, 2024a, p. 17)

A confluência de múltiplos fatores potencializam o efeito devastador na dignidade humana, gerando uma violação de direitos mais intensa e diversa que pode ser analisada de forma mais concreta nos casos expostos a seguir.

3 Grupos vulneráveis e a realidade brasileira: análise das sentenças proferidas de 2024 a 2025 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil

Ao longo deste capítulo, as violações sofridas serão analisadas não apenas como ofensas a direitos isolados, mas como atos que alteram drasticamente as trajetórias existenciais de famílias inteiras por gerações. Tal perspectiva manifesta-se de maneira emblemática no Caso Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã), que trata da execução extrajudicial de jovens afrodescendentes em Belém, onde o sistema de justiça interno foi marcado por uma morosidade de 24 anos e pelo uso de estereótipos raciais e socioeconômicos pela Promotoria de Justiça para desqualificar as vítimas e justificar a violência institucional (Corte IDH, 2025a). Tal caso revela um padrão de letalidade policial e impunidade estrutural que atinge a juventude negra das periferias, evidenciando que a vulnerabilidade no Brasil é frequentemente potencializada pelo racismo estrutural e pela seletividade do sistema de justiça (Corte IDH, 2025a).

Essa mesma vulnerabilidade agravada pelo legado histórico da escravidão é o eixo central do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara, onde o Estado brasileiro realizou o reassentamento compulsório de comunidades para “agrovilas” culturalmente inadequadas para a instalação de um Centro de Lançamento Aeroespacial, inviabilizando a pesca tradicional e a sobrevivência cultural desses povos (Corte IDH, 2024b). A condenação reforça que os direitos territoriais e a consulta prévia são fundamentais, pois o deslocamento forçado e a falta de titulação colocam essas populações em uma condição de desumanização e insegurança jurídica (Corte IDH, 2024b).

No campo laboral, o Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes destaca-se como o primeiro em que a Corte analisou a discriminação interseccional de raça, gênero e classe, após duas mulheres negras serem recusadas em vagas de emprego enquanto uma amiga branca foi contratada de imediato (Corte IDH, 2024a, p. 22). A falha do sistema de justiça em punir o racismo institucional forçou as vítimas a buscar trabalhos

“invisíveis” e subalternos para evitar novas humilhações, o que introduz o conceito central de dano ao projeto de vida (Corte IDH, 2024a, p. 44)

Essa afetação existencial também é visível no Caso Mauricio Hernández Norambuena, cidadão chileno submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) entre 2002 e 2006, a Corte IDH concluiu que a vítima permaneceu por quase cinco anos em isolamento prolongado, sob severas restrições de contato humano e de acesso a atividades, em um regime inicialmente instituído por ato administrativo, e não por lei formal, que expõe a vulnerabilidade de pessoas privadas de liberdade submetidas a regimes de isolamento severo sem as devidas garantias judiciais e de saúde (Corte IDH, 2025b).

Em outra dimensão da violência estatal, mas igualmente marcada pela vulnerabilidade estrutural e pela insuficiência da proteção estatal, destaca-se o Caso Muniz da Silva, referente ao desaparecimento de um trabalhador rural e defensor de direitos humanos na Paraíba, o caso evidencia a violência no campo e a atuação de milícias privadas com a participação ou omissão de agentes estatais, o Estado falhou em realizar buscas imediatas e em investigar adequadamente os fatos, evidenciando a exposição constante desses defensores a riscos de morte e silenciamento (Corte IDH, 2024c).

Contexto similar de violência miliciana e impunidade é encontrado no Caso Leite de Souza (Mães de Acari), que trata do desaparecimento de 11 jovens e do assassinato de Edmea Euzebio, líder do movimento de mães que buscavam justiça (Corte IDH, 2024d, p. 05). Aqui, a pobreza e a cor da pele funcionaram como fatores que aprofundaram a vitimização das famílias por mais de três décadas, demonstrando que a ausência de respostas estatais altera drasticamente as condições existenciais dos familiares, especialmente de crianças que crescem sob o trauma da perda (Corte IDH, 2024d).

Por fim, o Caso Leite Peres Crispim (Bacuri) aborda as violações da ditadura militar, com foco na tortura de Denise Crispim durante a gestação e o exílio forçado de sua filha Eduarda (Corte IDH, 2025c), a Corte IDH reconheceu os avanços promovidos por mecanismos de justiça de transição, como a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão Nacional da Verdade e a Comissão de Anistia, por sua contribuição à preservação da memória e ao reconhecimento das violações ocorridas durante a ditadura militar. Contudo, reafirmou que tais iniciativas não substituem o dever estatal de investigar, processar e

responsabilizar os autores das graves violações, destacando que a aplicação da Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia) não pode impedir a persecução penal desses crimes. A Corte também reconheceu o dano transgeracional decorrente da negação da verdade e da justiça às vítimas e seus familiares. (Corte IDH, 2025c)

A análise dos casos evidencia que, embora as violações atinjam grupos vulneráveis em contextos distintos, elas apresentam elementos comuns: discriminação estrutural, violência institucional, impunidade e dificuldades persistentes de acesso à verdade, à justiça e à reparação integral. Nesse cenário, a Corte IDH tem desenvolvido uma jurisprudência voltada não apenas ao reconhecimento das violações individuais, mas também à adoção de medidas estruturais capazes de enfrentar suas causas sistêmicas e prevenir a repetição dos danos. Todavia, a efetividade dessa proteção depende do cumprimento das determinações internacionais pelo Estado brasileiro, aspecto que revela importantes desafios na implementação das decisões da Corte e que será retomado nas considerações finais desta pesquisa.

Os desafios de implementação das decisões interamericanas tornam-se evidentes no monitoramento realizado pela Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ). Conforme dados de 2026, das 85 medidas reparatorias impostas ao Brasil, apenas 18 foram integralmente cumpridas, enquanto 59 permanecem pendentes, revelando um padrão de cumprimento parcial, concentrado principalmente em medidas de natureza pecuniária e de publicidade, em detrimento da implementação de reformas estruturais e da responsabilização dos agentes envolvidos nas violações (UMF/CNJ, 2026).

A inexistência de um mecanismo efetivo de cumprimento das decisões no período analisado pode contribuir para as dificuldades no cumprimento das determinações de caráter estruturante, assim como razões institucionais, orçamentárias, culturais, políticas, entre outras⁴. Há que se ter presente, contudo, que, independentemente das razões para o não cumprimento dos casos, o impacto sobre grupos em situação de vulnerabilidade, como indicado nas sentenças interamericanas é potencializado, sobretudo quando existentes diferentes marcadores de vulnerabilidade que se interseccionam. Compreender e acompanhar

4 Para uma leitura aprofundada sobre as causas de não cumprimento dos casos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ver Moraes; Leal, 2024.

as determinações da Corte IDH, é, portanto, uma forma de garantir a promoção e efetividade das medidas impostas contra o Brasil.

4 Conclusão

A conclusão deste trabalho permite consolidar as respostas aos questionamentos fundamentais sobre a eficácia do SIDH na proteção de grupos vulneráveis e os reflexos dessas decisões no ordenamento jurídico brasileiro. Através da análise das condenações impostas ao Brasil entre 2024 e 2025, evidencia-se que a Corte IDH desempenha um papel transformador ao utilizar sentenças estruturantes que buscam não apenas a reparação individual, mas a resolução de problemas sistêmicos e garantias de não repetição.

A pesquisa demonstrou que o Tribunal Interamericano oferece proteção a uma diversidade de grupos em situação de vulnerabilidade, cujas fragilidades são agravadas por contextos sociais, políticos e históricos específicos. Foram identificados como os mais atingidos por violações sistêmicas no Brasil os jovens negros de periferia (vítimas de letalidade policial e estereótipos criminais), as mulheres afrodescendentes (alvos de discriminação interseccional laboral), as comunidades quilombolas e indígenas (vítimas de desapropriações e insegurança territorial), os trabalhadores rurais e defensores de direitos humanos, além das vítimas da ditadura militar.

Um dos pontos centrais da análise foi a consolidação do conceito de dano ao projeto de vida nas sentenças recentes. A Corte IDH reconheceu que a impunidade estrutural e a exclusão social retiram dos indivíduos marginalizados a capacidade de autodeterminação, forçando-os a abandonar seus sonhos e vocações. Este dano existencial, identificado em casos como o de Neusa dos Santos (racismo laboral) e de Denise Crispim (ditadura militar), demonstra que a justiça tardia ou inexistente sufoca a existência das vítimas e de seus familiares por gerações.

No entanto, o maior entrave identificado nesta pesquisa é o desafio da concretização através do chamado cumprimento seletivo. O Estado brasileiro demonstra agilidade na execução de medidas pecuniárias (pagamento de indenizações) e informativas (publicação de sentenças), mas falha sistematicamente em obrigações que exigem reformas estruturais e investigações criminais efetivas. Conforme demonstrado, os dados da UMF/CNJ evidenciam um padrão de cumprimento seletivo das sentenças

interamericanas, caracterizado pelo atendimento preferencial de medidas pecuniárias e informativas, em detrimento das obrigações estruturais e da responsabilização dos autores das violações.

A resistência institucional brasileira manifesta-se, sobretudo, na impunidade criminal. O sistema de justiça interno frequentemente utiliza a Lei de Anistia e o instituto da prescrição como barreiras para não punir responsáveis por crimes contra a humanidade e tortura, contrariando as ordens expressas da Corte IDH. Além disso, a inércia legislativa em tipificar adequadamente o crime de desaparecimento forçado perpetua a desproteção de grupos vulneráveis.

Em suma, conclui-se que a proteção interamericana é essencial para conferir visibilidade, reconhecimento e dignidade aos grupos em situação de vulnerabilidade no Brasil. Entretanto, a resistência institucional e o padrão de cumprimento seletivo adotado pelo Estado brasileiro comprometem a efetividade da justiça transformadora ao restringir a execução das sentenças, privilegiando medidas de caráter pecuniário e formal em detrimento das investigações, da responsabilização dos autores, das reformas estruturais e das garantias de não repetição. Como consequência, a reparação do dano ao projeto de vida permanece incompleta, pois as causas estruturais das violações persistem, perpetuando ciclos de discriminação, violência e exclusão que continuam a afetar não apenas as vítimas diretas, mas também suas famílias e comunidades.

Assim, para que as decisões da Corte Interamericana deixem de representar apenas um reconhecimento jurídico das violações e se convertam em instrumentos efetivos de transformação social, é indispensável que o Estado brasileiro supere esse padrão de conformidade parcial, assegurando o cumprimento integral das medidas determinadas e a efetiva proteção dos direitos humanos, especialmente dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Referências

ABRAMOVICH, Victor. Responsabilidade estatal por violações de direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista Sur (Conectas)**, v. 6, n. 11, 2009. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur11-port-victor-abramovich.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de**

monitoramento da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Brasília: CNJ, 2026. Disponível em: <https://app.powerbi.com/ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYTU1NGNjZjQ5NyIsImMiOjJ9>. Acesso em: 14 jul. 2026.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução de: Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2021. 1 recurso online (E-book). Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br>. Acesso em: 14 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) Vs. Brasil**: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2025. Série C n. 572. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1099209858. Acesso em: 14 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil**: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2024. Série C n. 548. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 14 jul. 2026.

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. Série C n. 539. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1056080770. Acesso em: 14 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Hernández Norambuena Vs. Brasil**: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2025. Série C n. 568. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1099208646. Acesso em: 14 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil (Mães de Acari)**: Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C n. 531. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_531_por.pdf. Acesso em: 14 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Leite, Peres Crispim e outros Vs. Brasil (Bacuri)**: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2025. Série C n. 561. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1099209858.

or.cr/pt_br/vid/1086497927. Acesso em: 14 jul. 2026.

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. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_545_por.pdf. Acesso em: 14 jul. 2026.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. **A Atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Proteção dos Grupos em Situação de Vulnerabilidade**: Discriminação Estrutural e Sentenças Estruturantes. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. Acesso em: 14 jul. 2026.

MORAES, M. V.; LEAL, M. C. H.. **Cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**: propostas de instrumentalização do Estado na perspectiva das sentenças estruturantes. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024.

NASH ROJAS, Claudio. Tutela judicial y protección de grupos: comentario al texto de Néstor Osuna “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. In: BAZÁN, Victor. **Justicia constitucional y derechos fundamentales. de los derechos sociales. Las sentencias estructurales**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015. p. 125-143.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano**. JusLaboris, 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/28340>. Acesso em: 14 jul. 2026.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **As medidas reparatorias da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/fa791307-ec27-4ec3-b7f9-8a7a21150b28>. Acesso em: 14 jul. 2026.

TRABALHO DE CUIDADO NÃO REMUNERADO E DESIGUALDADES DE GÊNERO: DESAFIOS À META 5.4 DA AGENDA 2030 NO BRASIL¹

Marli Marlene Moraes da Costa²

Ellen Isadora Tondo³

1 Introdução

A organização social do trabalho remonta aos primórdios da civilização, período em que os seres humanos ainda se organizavam em pequenos agrupamentos rudimentares, distribuindo tarefas cooperativas entre si como estratégia de subsistência, proteção mútua e reprodução biológica. Na contemporaneidade, já sob a égide da sociedade capitalista, com a consolidação do modelo de trabalho assalariado, a força de trabalho passa a ser comercializada como meio de obtenção do sustento e prestígio social, assumindo, para tanto, as mais variadas formas.

- 1 O presente artigo foi desenvolvido no âmbito 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, vinculados à Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.
- 2 Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com Pós-Doutoramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com Bolsa Capes. Coordenadora do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2928694307302502>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3841-2206>. E-mail: marlim@unisc.br
- 3 Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista de iniciação científica do Projeto de Pesquisa “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”, na modalidade PUIC. Integrante do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6148224240943243>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7332-662X>. E-mail: ellentondo04@gmail.com

Ocorre que, embora o arranjo da cadeia produtiva tenha sido significativamente remodelado ao longo das últimas décadas, ainda se testemunha, de maneira arcaica e grifada por profundos traços patriarcais e machistas, uma divisão sexual do trabalho. Este sistema acaba por impor majoritariamente às mulheres a responsabilidade pelo trabalho de cuidado, que abrange sobretudo a gestão doméstica, como se esta fosse uma obrigação intrínseca ao feminino.

Nesse sentido, diante das múltiplas desigualdades e das sistemáticas violações de direitos fundamentais associadas à sobrecarga feminina relativa ao trabalho de cuidado, a comunidade internacional passou a demandar respostas estruturais ao impasse. Assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) instou seus países-membros a se comprometerem formalmente com a mitigação desse problema por meio da Meta 5.4 da Agenda 2030.

A referida meta visa expressamente reconhecer e valorizar o trabalho de cuidado e doméstico como forma de equilibrar estas desigualdades sociais (ONU, 2022). Trata-se de uma diretriz intrinsecamente vinculada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, cujo escopo é alcançar a igualdade de gênero (ONU, 2022). Em vista disso, o Brasil, na qualidade de país signatário, assumiu, perante a comunidade internacional, o dever de empregar ações eficazes de cunho político e jurídico para o cumprimento dos ditames da Meta 5.4, a fim de valorizar o trabalho de cuidado não remunerado no país, temática que circunscreve esta pesquisa.

À luz desse panorama, o questionamento que orienta o presente estudo consolida-se na seguinte indagação: quais são os principais desafios para o reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil, à luz da Meta 5.4 da Agenda 2030? Para obter tal resposta e compreender as nuances do fenômeno, adota-se uma abordagem dialético-dedutiva, calcada nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Desse modo, o objetivo geral do presente trabalho é analisar os principais desafios para o cumprimento da Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU no território nacional. Adota-se, para tanto, como objetivos específicos: (i) analisar a divisão sexual do trabalho de cuidado não remunerado no contexto brasileiro e (ii) identificar os principais desafios ao reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil, à luz da referida meta.

A fim de alcançar tais objetivos, o trabalho se estrutura em duas seções. Na primeira, será analisada a divisão sexual do trabalho de cuidado não remunerado, compreendendo suas raízes históricas, sociológicas e

seus impactos sociais. Já na segunda seção, a partir de dados estatísticos, serão identificados e discutidos os principais desafios práticos, políticos e orçamentários para o reconhecimento e a valorização do trabalho de cuidado no Brasil, sob a lente dos parâmetros e diretrizes estabelecidos pela Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU.

2 Divisão sexual do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil

Em que pese a Constituição Federal de 1988 assegure, no âmbito formal, a igualdade de direitos entre homens e mulheres (Brasil, 1988), a realidade fática do país revela que essa garantia constitucional permanece substancialmente distante de sua plena concretização. Nos lares brasileiros, ainda prevalece uma divisão das tarefas domésticas pautada por estereótipos e papéis de gênero historicamente construídos.

Essa divisão do trabalho doméstico no Brasil não se resume a uma mera distribuição aleatória ou estatística de tarefas cotidianas. Ela reflete dois princípios organizadores da divisão social do trabalho: o princípio da separação, que delimita “trabalhos de homens” e “trabalhos de mulheres”, e o princípio da hierarquização, que atribui maior valor social e econômico ao trabalho masculino em detrimento do feminino (Kergoat, 2003, p. 01).

Essa engenharia social, que opera tanto no Brasil quanto no resto do globo, é conhecida como divisão sexual do trabalho. Trata-se de um sistema historicamente construído que delega aos homens o espaço público da produção e do trabalho socialmente entendido como produtivo, enquanto atribui às mulheres o espaço privado. Nesse ambiente doméstico, elas realizam gratuitamente uma enorme massa de trabalho invisibilizado, voltado não para si próprias, mas para aqueles com quem convivem, sendo esse trabalho legitimado socialmente em nome da natureza, do amor e do dever maternal (Kergoat, 2003, p. 2), sem qualquer contraprestação financeira.

A divisão sexual do trabalho opera de forma a construir uma imagem que transforma o trabalho de cuidado em uma característica natural da psique e da personalidade feminina, deixando de reconhecê-lo como trabalho propriamente dito, uma vez que não remunerado (Federici, 2019, p. 42-43). Nessa perspectiva, enquanto o trabalho socialmente visto como produtivo, tradicionalmente masculino, é quantificado, temporalizado e recompensado sob a forma de salário, o trabalho de

cuidado, tradicionalmente feminino, é diluído no cotidiano doméstico de forma contínua, sem delimitação de jornada ou descanso.

Essa ausência de fronteiras temporais, e até mesmo espaciais, faz com que o cuidado doméstico seja percebido não como um esforço físico e mental desgastante, mas como um estado de servidão afetiva permanente, colocando a mulher em um estado de “prontidão” às demandas que virão. A jornada dupla, ou mesmo tripla, já que muitas mulheres brasileiras precisam conciliar a manutenção de empregos formais no mercado de trabalho com as demandas de cuidado realizadas no ambiente doméstico, não pode, e não deve, ser reduzida tão simplesmente a uma mera questão de gestão individual de tempo de trabalho. Trata-se de um dos mais profundos e resistentes alicerces da desigualdade de gênero.

Essa realidade restringe drasticamente o ingresso, permanência e ascensão da mulher no mercado de trabalho e, consequentemente, restringe ao ínfimo a participação feminina na construção política, econômica e cultural, prejudicando na totalidade o pleno desenvolvimento social feminino (Diotto, 2025, p. 19-20). Diante deste cenário, percebe-se que a atribuição do trabalho de cuidado exclusivamente à mulher não é um problema que afeta apenas àquela que exerce os cuidados, mas tem reflexos em toda a sociedade.

O estudo “Políticas para a Corresponsabilidade no Mundo do Trabalho”, realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), salientou como a sobrecarga de cuidados limita a participação das mulheres no mercado de trabalho, ao impactar diretamente o acesso ao emprego, à formação profissional e à progressão na carreira, o que perpetua as desigualdades estruturais entre gêneros (OIT, 2025). Segundo a pesquisa, um destes reflexos reside no fato de que 50% das mulheres deixam o mercado de trabalho até dois anos após o nascimento do primeiro filho, enquanto os homens, em média, aumentam seus rendimentos nesse mesmo período (OIT, 2025).

Esse dado alarmante expõe a materialização da punição sobre a maternidade e o trabalho de cuidado no ambiente laboral, demonstrando uma assimetria drástica baseada em gênero com relação a oportunidades laborais e segurança socioeconômica. No mercado corporativo brasileiro, a paternidade ainda é interpretada como um sinal de maturidade, estabilidade e responsabilidade, o que se traduz em promoções e incrementos salariais para os homens. Em contrapartida, a maternidade é recebida com

desconfiança pelos superiores hierárquicos, sendo associada ao absenteísmo laboral e à perda de produtividade.

Diante da escassez de redes de apoio estatais e da ausência de políticas de corresponsabilidade no ambiente corporativo, a mulher é forçada a escolher entre a carreira e o cuidado familiar. Logo, ao empurrar metade da força de trabalho feminina para fora do emprego formal justamente no período de maior vulnerabilidade familiar, o sistema econômico gera um ciclo vicioso de dependência financeira e exclusão previdenciária, aprofundando ainda mais as desigualdades de gênero existentes há séculos.

Este cenário de evasão laboral feminina reflete diretamente o fenômeno que Fraser (2020, p. 261-263) conceitua como a “crise do cuidado” no capitalismo contemporâneo. Para a autora, o trabalho de cuidado não remunerado, historicamente delegado às mulheres, constitui uma infraestrutura invisível, porém absolutamente indispensável, que sustenta a própria viabilidade do próprio sistema econômico mundial (Fraser, 2020).

Todavia, o modelo atual, de trabalho assalariado e baseado no lucro e na produção, gera uma contradição profunda: ao mesmo tempo em que o mercado depende inteiramente dessa sustentabilidade da reprodução da vida humana para obter mais força de trabalho, ele sistematicamente esgota e desvaloriza os próprios processos sociais e afetivos que tornam essa reprodução possível. Desse modo, o trabalho de cuidado deixa de ser simplesmente uma questão de arranjo doméstico e se consolida como um ponto central de tensão política, e, principalmente, econômica.

Nesse sentido, Federici (2019, p. 43) pontua que a própria condição não remunerada do trabalho doméstico atua como um potente mecanismo ideológico que fortalece o senso comum de que ele não constitui um trabalho propriamente dito, fato este que impede, ou ao menos dificulta, o seu enfrentamento político e jurídico. Ademais, impõe-se registrar que, mesmo quando excepcionalmente remunerado, o trabalho de cuidado permanece marcado pela desvalorização e reduzido reconhecimento social.

Corroborando essa perspectiva, Reis e Costa (2014, p. 21-22) apontam que a desvalorização da atividade reflete diretamente na desvalorização de quem a executa, o que contribui, inevitavelmente, para reforçar a subordinação das mulheres aos homens, perpetuando a desigualdade de gênero. Dessa forma, essa dinâmica de invisibilização econômica e social contribui diretamente para a perpetuação das existentes disparidades estruturais de gênero, gerando consequências significativas na

emancipação social feminina e na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana (Costa; Nunes, 2020, p. 103).

Diante do panorama apresentado, que demonstra a forma como a desvalorização do cuidado retroalimenta as desigualdades de gênero no cotidiano das brasileiras, faz-se necessário investigar como o Estado brasileiro tem respondido a tal situação a partir do marco político internacional representado pela Agenda 2030 da ONU. É nesse contexto que se passa a identificar os principais desafios ao reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil, sob a lente do compromisso firmado com a Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU.

3 Principais desafios ao reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil à luz da meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU

Embora o Brasil tenha assumido formalmente, perante a comunidade internacional, o compromisso de alcançar a igualdade de gênero e promover o empoderamento de todas as mulheres, especialmente por meio do reconhecimento e da valorização do trabalho doméstico não remunerado, conforme preconiza a Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU (ONU, 2022), a realidade vivida no país revela um cenário de estagnação e inércia política.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que, no Brasil, o simples fato de ser mulher acrescenta, em média, 10 horas semanais no trabalho doméstico e de cuidado não remunerado em relação aos homens (IPEA, 2022). No ano de 2022, enquanto homens dedicaram semanalmente 11 horas e 48 minutos a este trabalho de cuidado, as mulheres despenderam exorbitantes 21 horas e 36 minutos (IPEA, 2022). Esse abismo estatístico demonstra que a jornada de cuidado feminina é quase o dobro da masculina, revelando disparidades de gênero ainda gigantescas no país.

Quando marcadores interseccionais de raça e situação socioeconômica são considerados, as desigualdades se aprofundam ainda mais substancialmente. Mulheres brancas e negras que residem em domicílios com rendimentos de até um quarto de salário-mínimo *per capita* trabalharam entre 25,4 e 25,7 horas semanais, respectivamente, em trabalhos de cuidado (IPEA, 2022). Já as mulheres brancas e negras em

domicílios com rendimento de 8 salários-mínimos, trabalharam “apenas” 13,8 e 15,5 horas nos mesmos trabalhos, respectivamente (IPEA, 2022).

A análise interseccional dos dados aponta que a opressão de gênero não se distribui de maneira uniforme entre as mulheres brasileiras. Ao passo que mulheres de maior poder aquisitivo conseguem mitigar a sobrecarga doméstica, muitas vezes por meio da mercantilização do cuidado, transferindo essas tarefas para trabalhadoras domésticas remuneradas, as mulheres em situação de vulnerabilidade financeira acumulam tanto a responsabilidade pelo próprio lar quanto a execução do cuidado nos lares de terceiros.

Assim sendo, é possível identificar uma complexa cadeia de cuidados que opera além da divisão sexual, mas integra elementos como racismo e exploração socioeconômica. Nela, a relativa emancipação de um grupo de mulheres de maiores possibilidades financeiras é viabilizada pela manutenção da precarização e da subalternidade de mulheres de mais baixa renda, sendo essas, na maioria dos casos, negras e periféricas.

Ainda, dados do IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 (GTSC A2030, 2025, p. 43) espelham que o trabalho doméstico de cuidado remunerado no Brasil reproduz as mesmas opressões do ambiente doméstico, na medida que ainda é feito em 93,9% dos casos por mulheres. Quando analisadas as tarefas domésticas e de cuidados não remuneradas, constata-se que as mulheres empregam, em média, cerca de 10 horas semanais a mais do que os homens (GTSC A2030, 2025, p. 43).

Para além da persistência desses indicadores sociais desfavoráveis, que decorrem majoritariamente da enraizada divisão sexual do trabalho, o avanço rumo ao cumprimento da Meta 5.4 esbarra em obstáculos orçamentários do Estado brasileiro. O IX Relatório Luz aponta de forma categórica que o ODS 5, incluindo suas metas vinculadas, foi o que recebeu menor investimento dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao longo dos dez anos de Agenda 2030 (GTSC A2030, 2025, p. 40), um dos motivos pelo qual a Meta 5.4 foi classificada como retrocedente (GTSC A2030, 2025, p. 43). Logo, fica claro que o país, ao invés de caminhar rumo à igualdade de gênero, distanciou-se dos parâmetros internacionais mínimos.

Nessa conjuntura, observa-se que os principais entraves ao reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado exercido por mulheres no Brasil decorrem de fatores estruturais, como a falta de investimentos em políticas públicas integradas e eficazes. Estas falhas

institucionais reforçam a ideia misógina e historicamente construída de que o trabalho de cuidado se trata de uma responsabilidade individual e exclusivamente feminina, e não de um dever coletivo e estatal.

Ao omitir-se de promover a igualdade de gênero no que tange ao trabalho de cuidado, o Brasil acaba por reforçar institucionalmente os papéis de gênero historicamente construídos, em desconformidade com os objetivos estabelecidos pelo ODS 5. Portanto, percebe-se que o Brasil tem falhado no cumprimento das responsabilidades assumidas no âmbito da Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU e, ao fazê-lo, distancia-se da promoção da igualdade de gênero e da justiça social.

4 Conclusão

O presente trabalho buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os principais desafios para o reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil, à luz da meta 5.4 da Agenda 2030? Para tanto, buscou-se analisar a divisão sexual do trabalho de cuidado não remunerado no contexto brasileiro, e identificar os principais desafios ao reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado no Brasil, à luz da Meta 5.4 da Agenda 2030 da ONU.

A partir disso, foi possível concluir que o cumprimento da Meta 5.4 do ODS 5 da Agenda 2030 no Brasil enfrenta profundos, históricos e persistentes obstáculos de ordem estrutural. O panorama social existente é continuamente fortalecido e retroalimentado pela crônica insuficiência de investimentos públicos na resolução da problemática, e pela escassez de esforços governamentais coordenados para mitigar a severa sobrecarga que recai sobre as mulheres na condução do trabalho de cuidado. Esta omissão estatal acaba por perpetuar a invisibilização e desvalorização social do trabalho de cuidado, que se mostra essencial à manutenção da própria vida, da sociedade e da economia.

Assim sendo, a plena e fidedigna implementação da Meta 5.4 no país exige intensas e contínuas transformações institucionais que passem, necessariamente, pelo reposicionamento social e político do trabalho doméstico de cuidado como um bem público essencial, digno e dotado de valor econômico intrínseco. Para tanto, um planejamento orçamentário que integre a economia do cuidado à contabilidade nacional e a implementação de políticas públicas eficazes demonstram-se basilares à

promoção da redução das históricas desigualdades de gênero na esfera do trabalho do cuidado.

Tais políticas públicas devem ir além de promover uma justa e necessária valorização financeira, jurídica e social do trabalho de assistência, mas devem atuar pedagogicamente na desconstrução dos papéis tradicionais de gênero, incentivando de forma impositiva a responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres no espaço privado e doméstico, dividindo esta tarefa com o próprio Estado, pavimentando, por conseguinte, o caminho indispensável para o avanço da igualdade de gênero no Brasil.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; NUNES, Josiane Borghetti Antonelo. Divisão sexual do trabalho e ética do cuidado: Uma abordagem com base no gênero e no dever humano da empatia. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, v. 11, n. 21, p. 101-116, 2020. Disponível em: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/57847/61439>. Acesso em: 24 abr. 2026.

DIOTTO, Nariel. **O trabalho reprodutivo não remunerado na sociedade capitalista brasileira**: propostas para a garantia da igualdade e dignidade das mulheres trabalhadoras com base na economia feminista do cuidado. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2025. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/4118/1/Nariel%20Diotto.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

GTSC A2030 - GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IX Relatório Luz da sociedade civil sobre a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável**. GTSC A2030, 2025. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça: trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. **Agência IPEA**, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/trabalho-domestico-e-de-cuidados-nao-remunerado/apresentacao>. Acesso em: 14 jul. 2026.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle (Org.). **Dicionário crítico do feminismo**. Tradução de Miriam Nobre. São Paulo: Unesp, 2009. p. 67-75.

FRASER, Nancy. Contradições entre capital e cuidado. Princípios: **Revista de Filosofia**, v. 27, n. 53, p. 261-288, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/16876/12950>. Acesso em: 14 jul. 2026.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Mulheres dedicam quase 10 horas a mais por semana do que os homens a cuidados não remunerados, mostra novo estudo da OIT. **Portal da Organização Mundial do Trabalho Brasil**. Brasília: OIT, 13 nov. 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/noticias/mulheres-dedicam-quase-10-horas-mais-por-semana-do-que-os-homens-cuidados>. Acesso em: 14 jul. 2026.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Nações Unidas Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 02 maio 2026.

REIS, Suzéte da Silva; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Trabalho, Educação & Gênero: desafios e perspectivas da inserção da mulher no mercado de trabalho no século XXI**. 1. ed. Curitiba: Multideia, 2014. v. 1. 134 p. E-book. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/curso-24/trabeducgenero.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2026.

CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: O PARECER CONSULTIVO PC-32/25 DA CORTE IDH COMO PARÂMETRO PARA AS POLÍTICAS CLIMÁTICAS BRASILEIRAS

Mônia Clarissa Hennig Leal¹

Bárbara Santiago de Lima²

Letícia da Silva³

1 Introdução

A emergência climática representa um dos principais desafios contemporâneos, visto que seus efeitos se manifestam na intensificação de eventos naturais extremos, resultantes da degradação dos ecossistemas. Nesse cenário, a emergência climática deixa de ser apenas uma questão ambiental e passa a constituir problema jurídico, político e social, que exige respostas públicas capazes de proteger direitos, reduzir vulnerabilidades e assegurar condições dignas de existência⁴.

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito –Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul –UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. 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). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6628165246247243>

2 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES. Mestre em Direito UNISC, 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>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0590-3316>.

3 Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Bolsista de iniciação científica na modalidade PIBIC/CNPq. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta” (UNISC), vinculado ao CNPq. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8651640020100218>. E-mail: leticiavalausilva@gmail.com.

4 Este artigo é resultante das atividades do projeto de pesquisa “Teoria da essencialidade”

Diante disso, tem-se como tema da pesquisa o Parecer Consultivo PC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o aprimoramento das políticas climáticas brasileiras sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano. Como problema de pesquisa, tem-se: Quais os parâmetros de proteção indicados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 32 de 2025 e como eles contribuem para o aprimoramento das políticas climáticas brasileiras, especialmente sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano?

Como objetivo do trabalho, busca-se analisar os parâmetros de proteção fixados no Parecer Consultivo PC-32/25 pela Corte IDH, identificando de que forma contribuem para o aprimoramento das políticas climáticas brasileiras, especialmente sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano. Como objetivos específicos, busca-se inicialmente trabalhar o constitucionalismo transformador em sua dimensão teórica, buscando traçar desde a sua origem, até a sua aplicação no constitucionalismo latino-americano. Em seguida, busca-se examinar o Parecer Consultivo PC-32/25 da Corte IDH, identificando os parâmetros de proteção fixados, para então avaliar de que forma podem contribuir para as políticas climáticas brasileiras.

Como metodologia do trabalho, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma premissa geral, representada pela emergência climática como questão de direitos humanos no Sistema Interamericano e pela consolidação de parâmetros internacionais de proteção ambiental e

(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).

climática, para, em seguida, observar como os standards fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Parecer Consultivo PC-32/25 podem contribuir para o aprimoramento das políticas climáticas brasileiras, especialmente sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano. Como método de procedimento, utiliza-se o analítico, tomando-se o Parecer Consultivo PC-32/25 como objeto central de estudo, a fim de identificar os parâmetros de proteção indicados pela Corte IDH. As técnicas de pesquisa são a bibliográfica e a documental, com exame da literatura sobre constitucionalismo transformador, e proteção ambiental no Sistema Interamericano, bem como da própria Opinião Consultiva nº 32/2025.

2 O constitucionalismo transformador latino-americano e as políticas climáticas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A emergência climática representa um dos principais desafios contemporâneos, visto que seus efeitos se manifestam na intensificação de eventos naturais extremos decorrentes da degradação dos ecossistemas. Nesse cenário, a crise climática deixa de ser uma questão puramente ambiental e assume uma dimensão jurídica, política e social que convoca a uma atuação do Sistema Interamericano em sua dimensão transformadora.

Em sua origem, o constitucionalismo transformador expressa uma exigência de mudança e se apresenta como um processo permanente de transformação social e institucional. Seu propósito é o de superar legados históricos de opressão e desigualdade, orientando a construção de uma ordem futura fundada na centralidade dos direitos humanos, na justiça e na igualdade substantiva (Langa, 2006, p. 352).

Essa abordagem fundamenta-se no princípio de que o direito deve servir como um instrumento ativo de mudança social, capaz de desarticular estruturas de opressão e desigualdades consolidadas historicamente. Com isso, supera-se a visão do constitucionalismo meramente formal, focado apenas no reconhecimento abstrato de garantias na lei, para priorizar a efetividade material e a promoção da igualdade real (Alves; Budde, 2025, p. 135).

De acordo com Klare (1998, p. 150), o constitucionalismo transformador define-se como um projeto de indução de uma mudança social profunda por meio de práticas jurídicas não violentas, moldadas

dentro de um arcabouço constitucional. Para o autor, esse modelo não se limita a estruturar o Estado ou a garantir liberdades negativas, mas caracteriza-se pelo compromisso de transformar as estruturas políticas, sociais e econômicas de um país, direcionando-as rumo a uma sociedade mais igualitária, democrática e participativa. Essa perspectiva exige dos juristas e magistrados uma postura analítica consciente e uma reinterpretação do próprio papel do Direito, que passa a ser compreendido como um instrumento dinâmico e legítimo de superação de injustiças estruturais.

Ao analisar as realidades do Brasil, da Índia e da África do Sul, Vilhena, Baxi e Viljoen (2013, p. 618) concluem que o constitucionalismo transformador carrega uma tensão fundamental que dá origem a um espaço dialógico e a um campo de batalha ideológico estruturado em três eixos principais: os seus aspetos materiais e simbólicos; o espaço político criado pelas constituições e ocupado pela sociedade civil; e a abertura constitucional ao direito internacional dos direitos humanos. De forma conjunta, estes eixos traduzem as características centrais deste modelo, posicionando-o como o alicerce político e moral das sociedades.

Na América Latina, região historicamente marcada por cenários de violência, exclusão social e fragilidade institucional, o constitucionalismo transformador consolida-se como uma abordagem hermenêutica essencial ao eleger a superação de estruturas desiguais profundamente enraizadas como um dos objetivos primordiais da interpretação jurídica. Sob esse prisma, a prática interpretativa do direito deixa de ser um exercício puramente formal ou conservador para assumir um compromisso ativo com a emancipação social, convertendo as normas constitucionais em ferramentas de indução para a construção de uma sociedade efetivamente mais igualitária e democrática (Bogdandy; Urueña, 2021, p. 30).

Considerada o instrumento normativo mais importante para o estudo articulado entre o direito constitucional e o direito internacional na América Latina, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) passou por um sólido processo de consolidação histórica. Ao longo dos últimos quarenta anos, este tratado internacional transcendeu sua função de proteção subsidiária para converter-se em um pilar central e indispensável do constitucionalismo transformador na região, servindo de base para que tribunais e movimentos sociais busquem a eficácia material dos direitos humanos e a superação de desigualdades estruturais nos países latino-americanos (Bogdandy, 2019, p. 232).

Ao analisar a tese de Roberto Gargarella em relação à “sala de máquinas da Constituição”, Roa Roa (2023, p. 95) conclui que o constitucionalismo transformador na América Latina enfrenta um paradoxo estrutural, visto que enquanto a parte dogmática das cartas políticas da região expandiu-se de forma generosa na declaração de direitos humanos e sociais, os arranjos constitucionais sobre a organização do poder nos Estados mantiveram-se intactos. Ao perpetuar essa estrutura tradicional e centralizada, a engrenagem institucional desconhece as transformações estruturais exigidas para a materialização das promessas constitucionais, convertendo os direitos fundamentais em aspirações de difícil eficácia prática.

No âmbito das políticas ambientais, uma atuação transformadora pressupõe que o direito e as instituições não devem apenas conservar o estado atual da natureza, mas agir de forma emancipatória para reverter injustiças ecológicas e sociais historicamente consolidadas. Nesse sentido, o princípio da proibição do retrocesso pode incidir diretamente sobre o campo das políticas públicas ambientais como uma forma de resguardá-las, atuando na proteção do próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protegendo-o contra alterações prejudiciais operadas por meio de atos do Poder Público (Ramacciotti; Souza; Dantas, 2020, p. 687).

Nesse cenário de transformações, a atuação das Cortes assume papel relevante na concretização de projetos constitucionais voltados à mudança social, especialmente quando interpreta direitos fundamentais de modo a enfrentar estruturas persistentes de exclusão, desigualdade e vulnerabilidade (Vasudev, 2022, p. 05).

Dentro da perspectiva do constitucionalismo transformador, a jurisdição internacional, com destaque para o Sistema Interamericano, assume um papel que vai além da tradicional reparação individual oferecida às vítimas diretas de violações de direitos humanos. Esse modelo teórico propõe que as decisões das cortes internacionais funcionem como motores para reformas estruturais nos Estados (Alves, Budde, 2025, p. 134-135).

O objetivo principal passa a ser a modificação de arranjos institucionais, práticas administrativas e culturas organizacionais que perpetuam desigualdades de forma contínua. Dessa maneira, ao focar na raiz dos problemas sistêmicos, a atuação internacional atua como um elemento catalisador para transformações sociais e políticas mais amplas no cenário interno de cada país (Alves; Budde, 2025, p. 144).

Desse modo, no próximo capítulo, serão analisadas as diretrizes dispostas pela Corte IDH a partir da consulta feita pela República do Chile e pela República da Colômbia (PC-32/25) a respeito das obrigações dos Estados para responder à emergência climática no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3 Os standards de proteção climática no parecer consultivo PC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos

O Parecer Consultivo PC-32/25 estabelece parâmetros de proteção estruturados sobre o padrão de devida diligência reforçada, exigindo que os Estados adotem medidas preventivas e ambiciosas fundamentadas na melhor ciência disponível para evitar danos climáticos irreversíveis. Entre as diretrizes centrais, a Corte reconhece a Natureza como sujeito de direitos e o direito humano a um clima saudável como uma prerrogativa autônoma e fundamental para o equilíbrio vital do planeta (Corte IDH, 2025, p.81).

Nesse cenário de transformações, a atuação das Cortes assume papel relevante na concretização de projetos constitucionais voltados à mudança social, especialmente quando interpreta direitos fundamentais de modo a enfrentar estruturas persistentes de exclusão, desigualdade e vulnerabilidade (Vasudev, 2022, p. 05).

O Tribunal define ainda como norma imperativa de Direito Internacional, ou *jus cogens*, a obrigação de não causar danos massivos ao sistema climático global, elevando esse dever a um patamar jurídico superior. Essa proteção é reforçada por obrigações rigorosas de mitigação e adaptação, orientadas pelos princípios da equidade e da justiça intergeracional para resguardar as populações presentes e futuras. Por fim, o parecer consolida os direitos de procedimento, garantindo o acesso à informação, a participação pública ativa e o acesso à justiça, com especial atenção à tutela diferenciada de grupos em situação de vulnerabilidade extrema. (Corte IDH, 2025, p.81).

A partir dessa leitura, as diretrizes estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Parecer Consultivo PC-32/25 fornecem referências normativas relevantes para a formulação, execução e controle das políticas climáticas no Brasil, especialmente ao delimitarem deveres estatais relacionados à prevenção de danos, à redução de emissões, à adaptação aos impactos climáticos, à regulação de atividades de risco, à fiscalização efetiva, à transparência institucional, à participação social, ao

acesso à justiça e à tutela reforçada de populações vulnerabilizadas (Corte IDH, 2025).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, reconhece formalmente que a humanidade atravessa uma emergência climática decorrente das atividades humanas, o que exige dos Estados uma atuação imediata e eficaz sob o prisma da resiliência e dos direitos humanos. Dito isso, um dos marcos mais inovadores deste parecer é o reconhecimento da natureza e de seus componentes como sujeitos de direitos, visando proteger a funcionalidade dos ecossistemas contra danos existenciais irreversíveis. Além disso, o tribunal estabelece que a obrigação de não causar danos massivos ao sistema climático global possui natureza de jus cogens, elevando este dever ao patamar de norma imperativa de direito internacional. (Corte IDH, 2025, p. 224).

Quanto às obrigações estatais, o parecer detalha deveres rigorosos de mitigação, impondo aos Estados a fixação de metas ambiciosas para a redução de gases de efeito estufa e a regulamentação do comportamento de empresas sob um padrão de devida diligência reforçada. De outra banda, estabelece obrigações de adaptação de exigibilidade imediata para proteger direitos fundamentais, assegurando que tais medidas sejam acompanhadas pela garantia dos direitos de procedimento, que incluem o acesso à informação, a participação pública significativa e o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça climática. Não menos importante, a Corte também enfatiza a necessidade de proteção diferenciada para grupos em situação de vulnerabilidade. (Corte IDH, 2025, p. 225-226).

Analizando o contexto de emergência climática, nota-se que a Corte IDH estabelece que os Estados possuam a obrigação de exigibilidade imediata de definir e manter atualizados seus planos nacionais de adaptação, assegurando que tais instrumentos contemplem a proteção prioritária para os grupos em situação de vulnerabilidade. Para cumprir tal dever, sob um padrão de devida diligência reforçada, as autoridades devem realizar avaliações de risco que impactam desproporcionalmente os grupos em situação de vulnerabilidade, garantindo-lhes o acesso imediato a serviços básicos de saúde, água e segurança alimentar e, assegurando que as estratégias de resiliência respeitem a diversidade cultural e os direitos de participação dessas populações. (Corte IDH, p. 131-132).

Desse modo, fora elaborada uma tabela para que seja verificado de forma cristalina os temas indicados pela Corte IDH e como eles foram trabalhados:

TEMA	CORTE IDH
Emergência climática	A emergência climática é causada por atividades humanas, exigindo ações de mitigação e adaptação, baseadas em direitos humanos (Corte IDH, p.223)
Conduta estatal	Estados devem agir com devida diligência reforçada para combater as causas humanas da mudança climática (Corte IDH, p. 223)
Natureza como sujeito de direito	Reconhecimento da natureza como sujeitos de direitos, fortalecendo a proteção dos ecossistemas. (Corte IDH, p. 224)
Status jurídico internacional	A proibição de causar danos massivos e irreversíveis ao equilíbrio do ecossistema (<i>jus cogens</i>). (Corte IDH, p. 224)
Direito ao clima saudável	Reconhecimento do direito a um clima saudável como componente do direito ao ambiente saudável, protegendo e preservando a natureza. (Corte IDH, p. 225)
Obrigações de mitigação	Estados devem mitigar emissões de GEE, fixando metas ambiciosas, regulando empresas e exigindo estudos de impacto climático para projetos de risco. (Corte IDH, p. 225).
Adaptação imediata	A obrigação de definir metas e planos nacionais de adaptação, é de exigibilidade imediata para proteger os direitos de vida e saúde. (Corte IDH, p; 225)
Democracia ambiental	Estados devem garantir o pleno exercício dos direitos do procedimento: acesso à informação climática, participação pública e acesso à justiça climática. (Corte IDH, p. 225-226)
Defensores ambientais	Dever especial de proteção às pessoas que defendem o meio ambiente, combatendo a criminalização e investigando ataques contra elas. (Corte IDH, p. 226)
Ciência	Acesso aos benefícios de medidas baseadas na melhor ciência possível e disponível, baseada também nos saberes tradicionais/indígenas. (Corte IDH, p. 226)

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras.

4 Conclusão

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva nº 32/2025, estabelece como principais parâmetros de proteção: a aplicação da devida diligência reforçada na prevenção de danos climáticos; o reconhecimento da Natureza como sujeito de direitos e do direito humano a um clima saudável como direito autônomo; a qualificação, como *jus cogens*, da obrigação estatal de não causar danos irreversíveis ao meio ambiente; a adoção de medidas eficazes de mitigação e adaptação climática pautadas na equidade intergeracional; o fortalecimento da democracia ambiental por meio do acesso à informação e da participação pública; e a proteção diferenciada de grupos em situação de extrema vulnerabilidade.

Tais standards consolidam a emergência climática como questão diretamente vinculada aos direitos humanos e contribuem para o aprimoramento das políticas climáticas brasileiras em razão de reforçarem a responsabilidade estatal diante da crise climática. Ao estabelecerem deveres estatais mais rigorosos de prevenção, mitigação, adaptação, regulação, fiscalização, transparência, participação pública, acesso à justiça e proteção diferenciada de grupos vulnerabilizados, esses parâmetros oferecem critérios jurídicos relevantes para avaliar a suficiência, a efetividade e a compatibilidade das políticas climáticas brasileiras com as obrigações internacionais de proteção aos direitos humanos.

Sob a perspectiva do constitucionalismo transformador latino-americano, tais parâmetros permitem compreender as políticas climáticas para além de uma dimensão meramente técnica ou administrativa, reconhecendo-as como instrumentos jurídicos e institucionais voltados à concretização dos direitos humanos, ao enfrentamento das desigualdades estruturais e à proteção das presentes e futuras gerações.

Referências

ALVES, Fernando Roberto Schnorr; BUDDE, Júlia Carolina. Constitucionalismo Transformador e Direitos Sociais: Análise do Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. In: **Jurisdição constitucional aberta**: a proteção de grupos vulneráveis e da democracia pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal. Moraes, Maria Valentina de (org.); Leal, Mônia Clarissa Hennig (org.); Maas, Rosana Helena (org.). Santo Ângelo: Ilustração, 2025.

BAXI, Upendra; VILHENA, Oscar; VILJOEN, Frans. Some concluding thoughts on an ideal, machinery and method. In: **Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa**. Vilhena, Oscar (org.); Baxi, Upendra (org.); Viljoen, Frans (org.). Johannesburg: Pretoria University Law Press (PULP), 2013.

BOGDANDY, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurissgenético extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 9, n. 2. 2019. 232-252. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6126>. Acesso em: 30 jun. 2026.

URUEÑA, René. Constitucionalismo transformador internacional na América Latina. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 11, n. 2. 27-73. 2021. Disponível em: <https://www.jus.uniceub.br/RBPP/article/view/7762>. Acesso em: 10 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC 32/25**, de 29 de maio de 2025. San José da Costa Rica, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967. Acesso em: 01 jul. 2026.

KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**. v. 14. mar. 2017. 146-188. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02587203.1998.11834974>. Acesso em: 23 jul. 2026.

LANGA, Pius. Transformative Constitutionalism. **Stellenbosch Law Review**. v. 17. 2006. 351-360. Disponível em: https://www.sun.ac.za/english/learning_teaching/ctl/Documents/Transformative%20constitutionalism.pdf. Acesso em: 24 abr. 2026.

RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza. O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, 685-706, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/481/519>. Acesso em: 01 jun. 2026.

ROA ROA, Jorge Ernesto. A cidadania dentro da sala de máquinas do constitucionalismo transformador latino-americano. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 28, n. II. maio/ago. 2023. 91-115. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2698>. Acesso em: 01 jul. 2026.

VASUDEV, Eklavya. **Constitucionalismo Transformativo e Litígio**

Climático. Verfassungsblog: on matters constitucional. 2022. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/transformational-constitutionalism-and-climate-litigation/>. Acesso em: 24 abr. 2026.

O DIREITO AO CUIDADO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A LICENÇA-MATERNIDADE E A PROTEÇÃO INTEGRAL

Rosana Helena Maas¹
André Inacio Silva Lopes²

1 Introdução

A presente pesquisa aborda o direito ao cuidado e sua interpretação frente às decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) abarcando, principalmente, àquelas referente à licença-maternidade. A justificativa que propõe o presente trabalho se dá pelo estudo do instituto do direito ao cuidado, notadamente, em face do contexto da licença-maternidade. A partir desta ótica, pretende-se verificar como o STF vem decidindo e delimitando o alcance deste direito nos julgamentos perscrutados. Destaca-se que os julgados a serem investigados constam no Caderno de Jurisprudência do STF, sendo fruto da parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Max-Planck *Institute for*

-
- 1 Professora do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Advogada. Pós-doutorado pela Paris Lodron Universität Salzburg, Áustria e Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da UNISC. Doutora em Direito pela UNISC, doutorado sanduíche pela Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts und Staatswissenschaftliche Fakultät, Alemanha, mestre em Direito pela UNISC, graduada em Direito pela UNISC. 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. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2204113976797800>. Orcid: 0000-0002-9930-309X. E-mail: rosanamaas@unisc.br.
 - 2 Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Processo Civil e Direito Civil pela FMP/RS, graduado em direito pela UNISC. Integrante do grupo de estudos Jurisdição Constitucional aberta (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, bem como do grupo de pesquisa “Espectros dos direitos fundamentais sociais” (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6349454075291029>. Orcid: 0009-0000-8482-7715 E-mail: andre.lps@hotmail.com

Comparative Public Law and International Law (MPIL) e a Rede ICCAL (*Ius Constitutionale Commune* na América Latina) Brasil.

Como questionamento para o trabalho, apresenta-se: em que medida as decisões do STF envolvendo licença-maternidade revelam a construção jurisprudencial de um direito ao cuidado antes mesmo de sua positivação na Política Nacional de Cuidados e do reconhecimento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 31 de 2025?³ O método de abordagem é o dedutivo, o de pesquisa será o analítico, com o estudo de caso na jurisprudência mencionada no Caderno de Jurisprudência do STF referente ao direito ao cuidado, sendo nas seguintes decisões: Recurso Extraordinário (RE) nº 778.889, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.327, RE nº 1.237.867 que deu origem ao Tema 1.097 e RE de nº 1.348.854 sendo que estas evidenciam a ampliação da licença-maternidade a partir de sua vinculação ao direito ao cuidado.

Em sequência, o direito ao cuidado será determinado como direito humano e fundamental, em doutrina nacional e em face da Opinião Consultiva nº 31, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH); para, em seguida, responder a problemática desta pesquisa. Este estudo toma importância, ao passo de constatar que o direito ao cuidado não se consagrou apenas pela positivação das leis atuais e dos movimentos internacionais, mas que a jurisprudência do STF já vinha antecipando essa construção e efetivando este direito humano e fundamental; em outras palavras, demonstra-se que a legislação apenas consolidou uma construção jurisprudencial.

2 Uma leitura do direito ao cuidado, dos estudos à Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH

O cuidado, tal como abordado neste artigo, constitui-se como uma categoria polissêmica que se manifesta em múltiplos contextos e dimensões. Georges (2021, p. 126) observa que o cuidado transita desde sua utilização como categoria mobilizadora de discursos políticos e eleitorais até concepções que se transformam de acordo com os “contextos situacionais, locais, regionais e históricos, ou sejam, variam no tempo e espaço”.

3 Esta temática é trazida no sentido de que, ainda que o caderno de decisões tenha sido publicado em 2025, as decisões do STF que foram acompanhadas possuem um lapso temporal no período de 03.12.2008 até o ano de 2024 como período de análise dos julgados.

Por outra via, Wiese, Dal Prá e Mito (2017) observam o cuidado como uma linha que possuiria três vertentes principais, que seria o cuidado material, que impõe a questão do trabalho; o cuidado econômico, na conotação de valor, de geração de custo. E, por fim, o cuidado psicológico, que pressupõe uma vinculação afetiva e sentimental. Neste rol de obrigações que as autoras trazem sob a ótica do cuidado, pressupõe-se a família como a primeira linha de disposição de cuidados entre os seus.

Salienta-se que, verificando a cronologia da concepção de cuidado, as primeiras discussões sobre a temática aparecem nos países anglo-saxões com as correntes feministas, que se iniciaram pelo período de 1970 (Batthyáni, 2015).

Na América Latina, o debate sobre o direito ao cuidado demorou a se consolidar em comparação com a Europa. No Brasil, conforme destacam Mito e Dal Prá (2015), a maior relevância ocorreu apenas a partir da década de 1990, impulsionada pelas discussões em torno da seguridade social decorrentes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Batthyáni (2015, p. 12) sustenta que o direito ao cuidado demanda um estudo mais aprofundado, especialmente quanto à forma de incorporar a complexidade do cuidado na igualdade de oportunidades, de tratamento e de trajetórias. Para a autora, a ampliação dos direitos das pessoas conduz a uma nova concepção de cidadania, na qual “o direito ao cuidado deve ser compreendido como um direito universal de toda a cidadania, considerado sob a dupla condição das pessoas que necessitam de cuidados e das que cuidam, isto é, a partir do direito de receber e de prestar cuidados”.

Atualmente, o direito brasileiro inovou ao positivar leis que criam respaldo ao cuidado, tendo em vista todas as necessidades e questionamentos que surgiram a partir das questões de direito ao cuidado. Nesse contexto, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, cumpre destacar que o direito ao cuidado recebeu significativo reforço normativo com a promulgação da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados, bem como com o Decreto nº 12.562, de 23 julho de 2025, que regulamentou o artigo 9º e 11º da Lei referida. Além disso, cita-se a Portaria Conjunta entre o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, das Mulheres e dos Direitos Humanos e Cidadania nº25 de 11 de dezembro de 2025, a qual estabelece as ações do Plano Nacional de Cuidados.

A Lei 15.069/2024 avançou na positivação desse direito ao estabelecer, em seu artigo 1º, § 2º, que o cuidado compreende não apenas

o direito de ser cuidado, mas também o direito de cuidar e o direito ao autocuidado, ampliando, assim, o espectro de proteção jurídica conferido à temática (Brasil, 2024). Todavia, é necessário definir a sua conjectura normativa e questionar quanto à compreensão do direito ao cuidado na vertente diária, das famílias e das pessoas que dela necessitam ou que são atores e agentes de cuidado. Conforme um estudo preparado em conjunto pelo Escritório Regional para as Américas, a ONU Mulheres e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), observa-se que:

Os cuidados são atividades que regeneram o bem-estar físico e emocional das pessoas em uma base diária e geracional. Inclui as tarefas diárias de administrar e sustentar a vida, tais como: a manutenção dos espaços e bens domésticos, o cuidado dos corpos, a educação/formação das pessoas, a manutenção das relações sociais ou o apoio psicológico aos membros da família (ONU Mulheres; CEPAL, 2022, p. 11).

Neste viés, torna-se possível perceber a importância do direito ao cuidado e da ênfase que vem recebendo tanto na seara doutrinária quanto normativa. Inclusive, recebendo amplo amparo e notoriedade pelas instituições Interamericanas, de tal forma que na data de 12 de junho de 2025 a Corte IDH emitiu a Opinião Consultiva nº 31/2025 (OC-31/25).

Maas e Mativicz (2025, p. 100) assinalam que, na OC-31/25, a Corte IDH reafirmou os fundamentos da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e reconheceu que o direito ao cuidado possui três dimensões: “o direito de ser cuidado, o direito de cuidar e o direito ao autocuidado, fundamentados nos princípios de corresponsabilidade, solidariedade e não discriminação”.

Tais aspectos também podem ser identificados no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei nº 15.069/2024, cujo artigo 1º, § 2º, apresenta definição semelhante quanto aos sujeitos abrangidos pelo direito ao cuidado, como antes destacado. Referida norma que institui a Política Nacional de Cuidados, sendo, inclusive, anterior ao pronunciamento da Corte IDH.

Acerta-se que os pontos enfrentados na OC-31/25 tiveram origem em manifestação da República da Argentina, a qual provocou o exercício da função consultiva da Corte IDH, nos termos do artigo 64 da CADH⁴, resultando nesta Opinião que aborda elementos centrais para a compreensão e delimitação do direito ao cuidado (Corte IDH, 2025).

4 Os Estados-Membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados

Para a Corte IDH, a necessidade de inserção do direito ao cuidado na agenda contemporânea decorre do fato de ser um direito que não se limita a uma fase específica da vida, mas se manifesta ao longo de distintos ciclos existenciais, nos quais o indivíduo, por vezes, assume a posição de cuidador e, em outros momentos, a de destinatário do cuidado. Nesse sentido, conforme aponta a Corte IDH (2023, p. 19):

Esta dependencia recíproca de cuidado constituye una expresión directa del respeto a la dignidad humana. El cuidado, en este sentido, se configura como el conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano, incluida la asistencia a quienes se encuentren en una situación de dependencia o requieran apoyo, de manera temporal o permanente.

Assim, restou a compreensão à Corte IDH de que o cuidado não é apenas uma necessidade básica dos seres humanos, mas, além, um dos fundamentos constituintes da sociedade. Bem como, torna-se uma questão de dignidade da vida humana de quem precisa receber assessoria e/ou cuidado.

Tanto a Opinião Consultiva nº 31/2025 quanto a Lei nº 15.069/2024 reconhecem que a garantia do direito ao cuidado não pode ser atribuída apenas às famílias, impondo ao Estado o dever de implementar e assegurar políticas públicas e mecanismos jurídicos capazes de garantir o direito de cuidar, de ser cuidado e de exercer o autocuidado. Deste modo, o cuidado deixa de constituir apenas uma questão de obrigação familiar dentro dos lares e passa a intervir no contexto das políticas públicas governamentais.

Por fim, compreende-se que o direito ao cuidado não se restringe ao plano das relações familiares ou cotidianas, encontrando também respaldo na atuação do Poder Judiciário, especialmente quando provocado a assegurar direitos em situações nas quais a atuação estatal ou a aplicação estrita da legislação se mostram insuficientes. É nesse cenário que se inserem as decisões do STF analisadas no capítulo seguinte, nas quais o cuidado passa a desempenhar papel central na fundamentação utilizada para a concretização de direitos e garantias fundamentais.

americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires (CADH, 1969).

3 Os julgamentos quanto à licença-maternidade e o direito ao cuidado na ótica do Supremo Tribunal Federal

Neste momento, passar-se a análise de vários julgados do STF que tratam dos temas de licença-maternidade, Proteção Integral quais tiveram como marco de argumentação a definição de cuidado para a concessão dos votos, principalmente buscando verificar sobre os âmbitos que envolvem genitoras e crianças.

Deste modo, traz-se a decisão do RE nº 778.889 que dialoga sobre a égide do direito ao cuidado, no tocante à equiparação do prazo de licença-adotante ao prazo de licença de gestante. O julgamento em apreço teve a seguinte ementa: “Direito Constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Equiparação do Prazo da Licença-Adotante ao prazo de Licença-Gestante” (RE nº 778.889 com julgamento em 10 de março de 2016 pelo Min. Luís Barroso Roberto Barroso). Posteriormente, o RE recebeu a nomenclatura de Tema 782.

O RE nº 778.889 enfrentou a (in)constitucionalidade da diferenciação dos prazos de licença-maternidade entre mães biológicas e adotantes, especialmente quando fundada na idade da criança adotada. No recurso, a recorrente alega que lhe foi concedido período inferior de licença-maternidade em comparação àquele assegurado à mãe biológica, em razão de a legislação prever prazos distintos conforme a idade da criança adotada. Sustenta, nesse contexto, que a redução do período, decorrente da idade da criança, configura tratamento desigual injustificado.

Mostra-se necessária a análise do presente julgado, uma vez que, os fundamentos adotados pelo então Ministro Roberto Barroso para o deferimento do pedido assentam-se na construção da tese, segundo a qual, a necessidade de cuidado da criança não se vincula ao critério etário, mas às suas demandas concretas, independentemente da idade. Nesse sentido, consignou-se ao julgar:

Grande parte dos menores perdia o contato com seus parentes e era submetida, com frequência, a uma orientação massificada de castigos coletivos, de práticas educativas baseadas em ameaças e em punições corporais. No lugar do amor e do cuidado, as crianças carentes e institucionalizadas experimentavam a violência (Brasil, 2016, p. 15).

No trecho retirado da decisão, percebe-se que a demanda por esforço adicional se refere ao cuidado necessário para que uma criança

adotada se integre ao novo seio familiar. Na decisão do então Ministro Roberto Barroso vai justamente ao encontro desta perspectiva, ao definir a importância de tempo para o cuidado, o afeto e a construção de laços (Brasil, 2016, p. 8).

Ainda, insurge-se o julgado quanto ao dever especial de cuidado que há na adoção e a partir deste constrói que dado as condições de nascimento, as questões de dificuldade quanto à institucionalização do infante que, por vezes, não possui contato com a genitora quanto é devido, retorna em aumento de cuidado para o estabelecimento de vínculo (Brasil, 2016, p. 11). Deste modo, observa-se que não levar em considerações todas estas questões de vida, cuidado e afeto que deve ser prestado ao adotado, independente de sua faixa etária, seria a condução de uma prestação deficiente do estado, ao não ter uma paridade de forma entre os dois casos, na ordem de proteção estatal insuficiente.

Compreende-se que a decisão em tela, evidencia a transição de um modelo biológico de proteção da maternidade para um modelo centrado no cuidado à criança, e que deixa de envolver questões etárias, com toda a justificativa sendo construída a partir do fato de necessidade do cuidado. Nesse sentido, percebe-se que a licença-maternidade sai do contexto da paridade de direitos, alcançando a questão de cuidado da criança adotada.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.327, de 24 de outubro de 2022, de relatoria do Ministro Edson Fachin, discutiu-se a definição do termo inicial da licença-maternidade e do salário-maternidade, especialmente quanto à possibilidade de sua fixação a partir da alta hospitalar da mãe ou da criança, considerando o período do último a deixar o hospital (Brasil, 2022, p. 1).

A controvérsia teve origem na verificação acerca da manutenção do marco inicial na alta da mãe ou da necessidade de sua prorrogação nos casos em que a criança permanecesse internada por período superior. Nesse sentido, o julgamento conduziu pelo melhor interesse da criança, colocando o acolhimento no seio materno como ponto central de proteção. Assim, entendeu-se que o benefício da licença-maternidade, bem como do salário-maternidade, deve ser fruído a partir da alta hospitalar do último entre mãe e recém-nascido, garantindo-se, deste modo, a convivência efetiva nos primeiros momentos de vida, denota-se do julgado:

É indisputável que essa importância seja ainda maior em relação a bebês que, após um período de internação, obtêm alta, algumas vezes contando com já alguns meses de vida, mas nem sempre

sequer com o peso de um bebê recém-nascido a termo, demandando cuidados especiais em relação a sua imunidade e desenvolvimento (Brasil, 2022, p. 3).

Em continuidade, aprecia-se o RE de nº 1.237.867, que originou o Tema 1.097, que teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski. No caso, tem-se servidora pública estadual que possui filho com Transtorno do Espectro Autista (TEA) pelo qual requeria a redução da jornada de trabalho pela metade para que pudesse prestar os devidos cuidados ao filho. Todavia, o Estado de São Paulo não possui legislação para tanto, de forma que não havia liberação para que a então servidora pudesse realizar os cuidados do filho.

O Ministro Ricardo Lewandowski entendeu que a ausência de previsão na legislação estadual não impede o reconhecimento do direito ao cuidado. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros já adotados pela legislação federal e por outros entes federativos, assegurando-se a primazia do interesse da pessoa que necessita de cuidados. Consoante depreende-se da leitura do julgado:

A omissão do Poder Público, portanto, não pode justificar afronta às diretrizes e garantias constitucionais. Assim, a inexistência de lei estadual específica que preveja a redução da jornada de servidores públicos que tenham filhos com deficiência, sem redução de vencimentos, não serve de escusa para impedir que seja reconhecido a elas e aos seus genitores o direito à dignidade da pessoa humana e o direito à saúde (Brasil, 2022, p. 3).

Os casos relacionados ao direito ao cuidado no contexto da licença-maternidade revelam diferentes situações jurídicas destinadas à concretização dessa garantia. Entre os julgados examinados, destaca-se um pedido formulado pelo genitor, sustentando-se o mesmo fundamento que orienta a proteção conferida à mãe: o direito de prestar cuidados aos filhos.

No RE de nº 1.348.854, o qual teve como Relator o Ministro Alexandre de Moraes, há o requerimento por um servidor público federal requerendo a concessão de licença-maternidade após ter a concepção de gêmeos por meios de fertilização *in vitro* e gestação de barriga de aluguel. Em sua defesa, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sustentou que inexistia previsão legal expressa que autorizasse a concessão do benefício ao genitor. Argumentou ainda que, em razão da forma como ocorreu o nascimento da criança — por meio de gestação por substituição (barriga de aluguel) —, não seria possível equiparar a situação à licença-maternidade, razão pela qual o requerente não faria jus ao benefício.

Contudo, o STF analisou em decorrência de outras vertentes para compreender que “a questão da licença-maternidade ganha novos contornos. Hoje, uma visão mais adequada, penso eu, é realmente interpretarmos essas licenças, tanto a maternidade quanto a paternidade, não como direito do pai ou da mãe, mas como forma de cumprimento dos deveres dos pais em relação aos filhos e à criação desses filhos” (Brasil, 2021, p. 31).

Deste modo, a interpretação da norma não deve se limitar à literalidade da lei nem à estrita intenção originalmente atribuída ao legislador. Ao contrário, conforme o STF, a interpretação jurídica deve acompanhar as transformações sociais, de modo a assegurar a efetivação do direito ao cuidado e, sobretudo, a garantia da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

Na análise dos presentes julgados, percebe-se que, em sua maioria, os pedidos foram formulados por servidores públicos buscando assegurar o direito de exercer o papel de agente de cuidado, seja em relação aos filhos, seja em benefício da criança, inclusive em situações nas quais o genitor almejava o reconhecimento do direito à licença-maternidade na condição de pai solo.

Todavia, essa realidade demonstra que, embora a necessidade de cuidado seja inerente a todos, nos julgados analisados encontrou-se mais pedidos referente a servidores públicos que ingressam com demandas dessa natureza. Tal cenário pode estar relacionado ao receio, no âmbito privado, de sofrer futuras retaliações no ambiente de trabalho, seja por parte de empregadores, empresas ou mesmo em razão de possíveis prejuízos à relação profissional.

Há dois pontos que caberiam perscrutar se é o conhecimento dos seus direitos por parte dos funcionários públicos ou a resiliência de não terem pressões maiores ao judicializar questões de cunho privado, como questões familiares, busca pela melhoria aos cuidados de filhos e adotados. Cabe aqui a observação de que o cuidado é necessário a todos, mas talvez apenas uma pequena margem possa ter um acesso completo aos direitos que elencam a possibilidade do rol de cuidados como um todo.

Analisando detidamente as decisões do STF compreendeu-se que não há empecilho seja este biológico ou jurídico que possa/deva trancar o acesso aos direitos relacionados ao cuidado.

Haja vista, que no julgado RE 778.889 (Tema 782) percebe-se que o cuidado ocupa posição central na fundamentação adotada pelo STF.

Ainda que as decisões tratem de situações distintas, envolvendo adoção, licença-maternidade, redução de jornada para assistência de pessoa com deficiência e novas configurações familiares, todas possuem um ponto em comum: a compreensão de que determinadas garantias se justificam quando observada a necessidade de cuidado daquele que se encontra em situação de maior vulnerabilidade.

Bem como, compreende-se que o STF reconhece que a proteção constitucional não pode se limitar a critérios formais ou biológicos, devendo considerar as necessidades concretas de cuidado existentes em cada caso. Assim, o cuidado passa a ser utilizado como fundamento para ampliar a proteção de crianças, pessoas com deficiência e suas famílias, demonstrando sua relevância como elemento de concretização de direitos.

Conforme a análise dos julgados examinados, verifica-se que a promulgação da Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados, não decorre exclusivamente de uma iniciativa legislativa isolada. Ao contrário, observa-se que o STF já vinha desenvolvendo, em sua construção jurisprudencial, fundamentos alinhados ao direito ao cuidado, especialmente ao reconhecer que a aplicação estrita da legislação, em determinadas situações, mostrava-se insuficiente para assegurar a proteção integral dos sujeitos em condição de vulnerabilidade, na ordem e compreensão de uma proteção insuficiente.

Nesse sentido, o STF passou a privilegiar interpretações capazes de valorar as necessidades concretas de cuidado existentes em cada caso. Assim, percebe-se que a positivação do direito ao cuidado foi precedida por um processo de argumentação jurídica já evidenciada em diversos precedentes do STF.

No âmbito das decisões investigadas, especialmente àquelas relacionadas à licença-maternidade, nota-se uma aproximação cada vez mais evidente entre o direito ao cuidado e o princípio da proteção integral da criança, bem como de um dever estatal de proteção que não pode ser insuficiente.

A construção da proteção insuficiente é tecida por Leal e Maas (2020, p. 93) como um conceito extremamente ligado ao princípio da proporcionalidade, na qual dialoga-se sobre a percepção de insuficiência ou excesso do Estado na condução da (in) efetividades dos direitos fundamentais. Fundamentam que a Constituição fixa uma meta de proteção necessária, todavia não há um detalhamento e será a tarefa do legislador determinar os detalhes da eficiência de medidas e políticas

públicas, e através desta concepção é que “o legislador precisa observar a proibição de insuficiência”. Nesse sentido as autoras defendem que “a noção de ‘dever de proteção estatal’ (*Schutzpflicht*) pode – e deve – servir como parâmetro para a atuação do Poder Judiciário” (Leal; Maas, p. 98).

Deste modo, há uma mudança de paradigma interpretativo, na qual se abandona a aplicação estrita de critérios formais para privilegiar a análise das necessidades concretas de cuidado. No primeiro momento, a licença-maternidade encontrava sua principal justificativa na proteção da gestante e na preservação de seus direitos trabalhistas e previdenciários, contudo os julgados do STF passaram a reconhecer que sua finalidade também se relaciona diretamente à garantia do desenvolvimento saudável da criança e à efetivação de seus direitos.

Nesse contexto, o cuidado assume papel central como elemento de concretização da proteção integral, permitindo que a criança/adotando usufrua do convívio familiar, da formação de vínculos afetivos e da assistência necessária nos períodos de maior vulnerabilidade. As decisões examinadas demonstram que a limitação ou a restrição do tempo destinado ao cuidado, quando desconsidera as necessidades concretas da criança, pode configurar hipótese de proteção insuficiente de seus direitos fundamentais.

Cabe mencionar que, ainda que de forma não sistematizada, o STF vem construindo entendimentos que dialogam com o direito ao cuidado, especialmente em casos envolvendo maternidade e infância. Trata-se de construção que está em desenvolvimento, sendo possível identificar que o STF já vinha delineando o direito ao cuidado em sua jurisprudência mesmo antes da edição da Lei nº 15.069/2024 e do pronunciamento da Corte IDH na OC-31/25.

Por fim, conclui-se que a partir de uma leitura do STF compreende-se que a construção do direito ao cuidado antecede sua positivação pela Lei nº 15.069/2024 e seu reconhecimento pela Corte IDH na Opinião Consultiva nº 31/2025. A investigação dos julgados demonstrou que o STF já vinha interpretando a licença-maternidade além das searas de natureza trabalhista e previdenciária, compreendendo-a como instrumento destinado à concretização do cuidado, da proteção integral e da dignidade da pessoa humana.

Assim, ainda que o STF não empregasse expressamente, compreende-se que os fundamentos utilizados baseavam-se no reconhecimento da necessidade de assegurar condições efetivas para o cuidado de crianças, pessoas com deficiência e demais sujeitos em situação

de vulnerabilidade, privilegiando interpretações voltadas às necessidades concretas desses indivíduos. Em última palavra: o direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro já era evidenciado juntamente com a construção da proteção insuficiente e que Política Nacional de Cuidados e a Opinião Consultiva nº 31/2025 representaram a consolidação normativa e internacional de uma construção constitucional antes desenvolvida pela jurisprudência do STF.

4 Conclusão

O presente estudo buscou analisar em que medida as decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo licença-maternidade revelam a construção jurisprudencial de um direito ao cuidado antes que houve a criação da Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados, e do reconhecimento conferido pela Corte IDH na Opinião Consultiva de nº 31/2025.

Ainda que o cuidado ocupasse uma posição interpretativa pelo STF é necessário verificar que ocorreram diversas mudanças utilizando, justamente, a existência de uma proteção em face do cuidado, seja este advindo de mãe, adotante, genitor. E isto consagra-se como uma evolução na fundamentação adotada pelo STF quanto ao direito ao cuidado. Haja vista que no RE nº 778.889, verifica-se que o cuidado ocupa posição central na fundamentação ao reconhecer que a finalidade da licença-maternidade está relacionada à proteção da criança e à formação dos vínculos familiares, independentemente da filiação biológica ou adotiva.

Já na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 6.327, reafirma-se essa compreensão ao reconhecer que a licença somente alcança sua finalidade quando possibilita a convivência entre mãe e filho. E, por sua vez, no RE nº 1.348.854 e no Tema nº 1.097, o cuidado passa a fundamentar a ampliação da proteção constitucional dando azo ao julgador para atuar como julgador positivo e retirar uma faceta de proteção insuficiente do Estado, o qual não tutela uma necessidade da servidora de ter tempo de cuidado com o filho, por não haver legislação específica pelo Estado de São Paulo.

Nesse sentido, a partir da investigação dos julgados, compreende-se que o cuidado passou a funcionar como fundamento para a imposição de deveres positivos ao Estado, mesmo antes da existência de legislação específica sobre a matéria. A jurisprudência do STF evidencia que a

necessidade de proteção às relações de cuidado decorria da interpretação dos direitos fundamentais, impondo ao Poder Público o dever de adotar medidas voltadas à efetivação dessa proteção.

Referências

BATTHYÁNI, D. K. Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las expectativas regionales. **CEPAL – Serie Asuntos de Género**, Santiago, n. 124, 2015.

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: 22 de Novembro de 2025.

BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 03 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024**. Institui a Política Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.327**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em: 24 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5870161>. Acesso em: 03 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Direito ao cuidado**. Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça; Max Planck Institute. Org: PIOVESAN, *et al.*; Coord.: FACHIN, *et al.* Coord. institucional do projeto: OSÓRIO, *et al.* Brasília: STF; CNJ, 2025. *eBook* (p. 276)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 778.889**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 10 mar. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.cesso=778889&classeProcesso=RE&numeroTema=782>. Acesso em: 03 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.237.867 ED/SP**. Embargante: Estado de São Paulo. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 1 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos**. Opinión Consultiva OC-31/25, de 12 jun. 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf. Acesso em: 03 maio 2026.

DAL PRÁ, Keli Regina; MIOTO, Regina Célia Tamasso; WIESE, Michelly Laurita. **O cuidado como direito social: uma questão contemporânea para o Serviço Social**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitória: ABEPSS, 2018.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. **Dever de proteção estatal, proibição de proteção insuficiente e controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MATIEVICZ, Gabriel Henrique; MAAS, Rosana Helena. Direito humano ao cuidado: na perspectiva da Corte IDH e da política nacional de cuidados. In: VARGAS, Eliziane Fardin de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena (org.). **Espectros dos direitos fundamentais sociais**. Santo Ângelo: Ilustração, 2025. p. 99-118.

MIOTO, R. C. T.; DALPRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (org.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

WIESE, Michelly Laurita; DAL PRÁ, Keli Regina; MIOTO, Regina Célia Tamasso. O cuidado como direito social e como questão de política pública. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress. **Anais Eletrônicos**. Florianópolis, 2017.

O DIREITO HUMANO AO CUIDADO: UMA ANÁLISE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Rosana Helena Maas¹
Jaíne Y Castro²

1 Introdução

O cuidado tem assumido posição central nos debates contemporâneos sobre direitos humanos, deixando de ser compreendido apenas como uma obrigação moral ou familiar para ser reconhecido como objeto de proteção jurídica e de políticas públicas, carecendo, assim, de proteção estatal.

No âmbito internacional, a matéria ganhou especial relevância com a Opinião Consultiva n.º 31/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que reconheceu o direito ao cuidado como direito humano autônomo, compreendido nas dimensões do direito de cuidar, do direito de ser cuidado e do direito ao autocuidado. No Brasil, esse movimento foi fortalecido pela promulgação da Lei n.º 15.069, publicada em 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados

-
- 1 Professora do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Advogada. Pós-doutorado pela Paris Lodron Universität Salzburg, Áustria e Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da UNISC. 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”. E-mail: rosanamaas@unisc.br
 - 2 Advogada. Mestranda do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista CAPES. Especialista em Processo Civil Contemporâneo e Graduada em Direito pela UNISC. Integrante do grupo de estudos Jurisdição Constitucional aberta (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, bem como do grupo de pesquisa “Espectros dos direitos fundamentais sociais” (CNPQ) coordenado pela Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. E-mail: ycastrojaine15@gmail.com

e estabeleceu diretrizes para a atuação articulada do Estado, das famílias, da sociedade e do setor privado na promoção desse direito.

Nesse contexto, torna-se relevante examinar de que forma o Poder Judiciário brasileiro vem incorporando o direito ao cuidado em suas decisões. Assim, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal contribuem para a consolidação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro?

Para responder a esse questionamento, o objetivo geral consiste em analisar a incorporação do direito ao cuidado em decisões recentes proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Supremo Tribunal Federal. Como objetivos específicos, pretende-se examinar a evolução normativa do direito ao cuidado, identificar os fundamentos jurídicos adotados nos julgados selecionados e verificar como essas decisões contribuem para a consolidação desse direito no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa, sendo desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise legislativa e pesquisa jurisprudencial. Para a seleção dos precedentes, realizou-se consulta diretamente aos sistemas oficiais de pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal, utilizando a expressão “direito ao cuidado”, sem limitação temporal, sendo identificada uma decisão de cada tribunal com pertinência direta ao objeto deste estudo. Registra-se que não se desconhece a existência do Caderno de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, contudo, a opção metodológica consistiu na consulta direta às bases oficiais de julgados de ambos os tribunais, a fim de assegurar uniformidade nos critérios de pesquisa e seleção dos precedentes.

Ao final, busca-se demonstrar que, embora o direito ao cuidado ainda seja uma categoria jurídica em processo de consolidação no Brasil, a jurisprudência já desempenha papel relevante na sua concretização, conferindo efetividade às diretrizes da Política Nacional de Cuidados e aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos.

2 O direito humano ao cuidado e sua consolidação normativa

O cuidado pode ser compreendido sob diferentes perspectivas, manifestando-se em variados contextos e por meio da pluralidade de atividades e motivações, razão pela qual se caracteriza como um fenômeno dotado de múltiplas dimensões (Fontoura, 2023). Não se limita à prestação de atividades materiais ou domésticas, abrangendo também dimensões relacionais, emocionais e sociais indispensáveis à manutenção da vida e da dignidade humana.

Nessa perspectiva, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão regional das Nações Unidas responsável por promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe, reconhece que o cuidado constitui um conjunto amplo de atividades essenciais à reprodução da vida e ao bem-estar das pessoas, afirmando que:

Ello incluye el resguardo de la dignidad de las personas y la integridad de sus cuerpos, la educación y formación, el apoyo psicológico y emocional, así como el sostenimiento de los vínculos sociales y el cuidado del planeta, lo que requiere de disponibilidad de tiempo, de una serie de bienes, recursos y servicios, y de condiciones básicas para ello, incluido el bienestar subjetivo que permita realizar esta labor. (CEPAL, 2022)

Dessa forma, o cuidado apresenta-se como uma atividade complexa e multidimensional, envolvendo não apenas a satisfação de necessidades físicas, mas também a promoção do bem-estar emocional, social e humano das pessoas.

A partir dessa compreensão ampliada, o direito ao cuidado passou a ser reconhecido como um direito humano autônomo, resultado de um processo gradual de transformação normativa e institucional. Conforme destaca Pautassi (2023), o cuidado deixou de ser concebido como uma responsabilidade exclusivamente privada ou familiar para ser compreendido como um direito que impõe deveres positivos ao Estado, às famílias, ao mercado e à comunidade, exigindo a formulação de políticas públicas voltadas à garantia do direito de cuidar, de ser cuidado e do autocuidado.

Nesse contexto, diversos países latino-americanos passaram a incorporar o cuidado em seus ordenamentos jurídicos, destacando-se a Constituição do Equador de 2008, que reconhece o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado como atividade produtiva e de relevante valor social; a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, que

reforça a proteção às atividades de cuidado e à economia do cuidado; e a Constituição da Cidade do México de 2017, que consagrou expressamente o direito ao cuidado e determinou a implementação de um sistema público de cuidados (Pautassi, 2023; CEPAL, 2022).

Esse processo de fortalecimento normativo também repercutiu no âmbito da jurisdição constitucional latino-americana. Em debate promovido pela Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS, 2023), ressaltou-se que o direito ao cuidado vem sendo objeto de crescente atenção por parte dos tribunais constitucionais da região, refletindo os avanços sociais, políticos e normativos relacionados à sua proteção:

El derecho al cuidado ha sido entendido como un derecho autónomo garantizado en diferentes constituciones nacionales e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Este reconocimiento ha sido el producto de distintos desarrollos sociales, políticos y normativos, que han llevado a que los tribunales constitucionales de la región conozcan de casos asociados con la protección al cuidado.

Esse reconhecimento resulta de um processo histórico marcado por transformações sociais, políticas e normativas, que ampliaram a compreensão do cuidado para além do âmbito privado e familiar. Conforme Wiese *et al.* (2017), o reconhecimento do direito ao cuidado constitui um processo em permanente construção, dependente de ações políticas comprometidas com a ampliação de direitos e com a garantia de sua universalidade.

Nesse contexto, a República Argentina submeteu à Corte IDH pedido de Opinião Consultiva (OC-31/2025), com o objetivo de esclarecer o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua relação com os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (NEADI, 2023).

Em resposta, a Corte IDH publicou, em 12 de junho de 2025, a Opinião Consultiva n.º 31/2025, reconhecendo o direito ao cuidado como um direito humano autônomo e afirmando que o artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) compreende três dimensões indissociáveis: o direito de cuidar, o direito de ser cuidado e o direito ao autocuidado (Corte IDH, 2025).

Conforme destaca o Ministério Público do Trabalho (2023), o reconhecimento do direito ao cuidado pressupõe a adoção de medidas

estatais destinadas à superação dos padrões tradicionais de gênero que concentram sobre as mulheres as atividades domésticas e de cuidado.

A Opinião Consultiva n.º 31/2025 representa importante marco para a consolidação do direito ao cuidado no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao estabelecer parâmetros interpretativos para sua proteção e efetivação pelos Estados-Partes. Ao reconhecer o direito de cuidar, o direito de ser cuidado e o direito ao autocuidado, a Corte IDH reforçou a compreensão do cuidado como categoria jurídica autônoma, cuja concretização demanda a atuação articulada dos Poderes Públicos.

Conforme Ibáñez (2022) o direito ao cuidado apresenta dupla natureza jurídica, sendo, simultaneamente, direito social e direito fundamental. Enquanto direito social, impõe ao Estado o dever de implementar prestações positivas voltadas à promoção do bem-estar coletivo e à redução das desigualdades. Como direito fundamental, constitui expressão da dignidade da pessoa humana e pressuposto para o pleno desenvolvimento de uma existência digna.

Na mesma perspectiva, Pautassi (2023) sustenta que o reconhecimento do cuidado como direito exige a observância dos princípios da igualdade, da universalidade e da corresponsabilidade social e de gênero. Nessa concepção, o cuidado deixa de constituir responsabilidade exclusiva das famílias e passa a ser compartilhado entre Estado, famílias, comunidades, empresas e sociedade, por meio da implementação de sistemas integrais de cuidados que assegurem tanto os direitos das pessoas cuidadoras quanto daqueles que recebem cuidados.

Uma vez reconhecido o direito ao cuidado como direito humano, impõe-se aos Estados-Partes da CADH o dever de adotar medidas legislativas, administrativas e judiciais destinadas à sua efetivação (Costa *et al.*, 2024). Trata-se de uma obrigação positiva de proteção, que exige a implementação de políticas públicas, a adequação do ordenamento jurídico e a atuação do Poder Judiciário para assegurar a concretização desse direito.

No plano interno, o ordenamento jurídico brasileiro acompanhou esse movimento de consolidação do direito ao cuidado por meio da promulgação da Lei nº 15.069, de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados. A norma estabelece diretrizes para a organização do sistema nacional de cuidados e reconhece as dimensões do direito de cuidar, do direito de ser cuidado e do direito ao autocuidado, reafirmando a corresponsabilidade entre Estado, famílias, setor privado e sociedade civil na promoção desse direito.

Conforme Maas e Matievicz (2025, p. 13) a Política Nacional de Cuidados:

[...] é uma responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias, setor privado e sociedade civil, sendo essencial a atuação conjunta desses agentes para garantir efetividade e justiça na política de cuidados. A conscientização de que existe uma desproporção/desigualdade no trabalho de algumas pessoas em relação as outras, o cuidado comprova a necessidade de políticas públicas para garantia da dignidade humana.

Essa perspectiva converge com o entendimento de Maas e Leal (2022), segundo os quais os direitos fundamentais exigem atuação positiva do Estado mediante a adoção de medidas concretas destinadas à sua efetivação. Assim, diante da relevância social e humana do cuidado, incumbe ao Poder Público estruturar políticas públicas, serviços e mecanismos institucionais capazes de assegurar proteção, acesso e efetividade às necessidades de cuidado da população.

Desse modo, o direito ao cuidado consolida-se progressivamente como categoria jurídica autônoma, vinculada à proteção da dignidade da pessoa humana, à promoção da igualdade material e à efetivação dos direitos sociais.

A consolidação normativa do direito ao cuidado, contudo, não se limita à produção legislativa e aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Sua efetividade também depende da forma como esse direito é interpretado e aplicado pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, a investigação da jurisprudência revela-se essencial para verificar em que medida os tribunais brasileiros vêm incorporando o direito ao cuidado em suas decisões e contribuindo para sua concretização no ordenamento jurídico. É sob essa perspectiva que se passa ao exame dos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal.

3 O direito ao cuidado na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal

A consolidação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro não decorre exclusivamente da evolução legislativa, mas também da atuação do Poder Judiciário.

Embora a expressão “direito ao cuidado” ainda apareça de forma incipiente na jurisprudência nacional, observa-se um movimento gradual de reconhecimento de suas diversas dimensões, especialmente em demandas relacionadas à proteção das pessoas com deficiência, à assistência social e à implementação de políticas públicas. Nesse contexto, analisam-se dois precedentes relevantes oriundos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal, que evidenciam esse processo de consolidação.

A pesquisa jurisprudencial realizada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, mediante a utilização da expressão “direito ao cuidado”, sem limitação de data, identificou apenas duas decisões, das quais uma foi excluída por não apresentar pertinência temática³. O precedente selecionado corresponde ao julgamento do Recurso Inominado Cível n.º 5011810-80.2023.8.21.0013, pela Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, em que se discutiu o direito de uma servidora pública municipal à redução de cinquenta por cento de sua carga horária para prestar cuidados ao filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista (Rio Grande do Sul, 2025).

A controvérsia teve origem no pedido formulado pela servidora, que buscava compatibilizar sua jornada de trabalho com as necessidades permanentes de cuidado do filho. Embora o Município sustentasse a inexistência de legislação municipal específica disciplinando a matéria, o Tribunal entendeu que essa omissão normativa não poderia impedir a proteção de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela legislação estadual.

Como consignado no acórdão:

Assim, embora não exista legislação específica que indique a impossibilidade de concessão de redução de carga horária, é indispensável a análise de toda a legislação acerca do tema, como a Constituição Federal, Convenções sobre os direitos das pessoas com deficiência, princípios constitucionais da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana, assim como a Lei Estadual nº 13.320/2009, que consolidou a legislação relativa à pessoa com deficiência no âmbito

3 O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu que a comunicação de suspeita de violência contra criança às autoridades competentes configura exercício regular de direito. Todavia, por não tratar do direito ao cuidado como objeto da controvérsia, o precedente não apresentou pertinência temática para este estudo, razão pela qual foi excluído da análise. TJRS. Apelação Cível n.º 5000741-80.2023.8.21.0068, 9ª Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Eduardo Richinitti, julgado em 17 dez. 2025.

estadual, prevendo a redução da carga horária, em 50%, para os servidores que possuam filhos com doenças, independentemente da jornada cumprida pelo servidor (Rio Grande do Sul, 2025).

A fundamentação adotada evidencia interpretação sistemática do ordenamento jurídico, priorizando a máxima efetividade dos direitos fundamentais em detrimento de uma leitura estritamente formal da competência legislativa municipal. O Tribunal reconheceu que a proteção à pessoa com deficiência e à criança constitui matéria de competência concorrente entre os entes federativos, nos termos do artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, razão pela qual a ausência de regulamentação local não poderia inviabilizar a tutela do direito pleiteado.

Embora o recurso tenha sido parcialmente provido em razão da alteração superveniente da guarda da criança, circunstância que afastou temporariamente o direito à redução da jornada, o acórdão preservou importante premissa jurídica ao reconhecer que, restabelecida a guarda, também deveria ser restabelecido o direito da servidora à redução da carga horária.

Sob essa perspectiva, o acórdão (Rio Grande do Sul, 2025) reconhece expressamente o direito ao cuidado ao afirmar que a Constituição Federal, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Estatuto da Pessoa com Deficiência e a Lei n.º 12.764/2012 impõem ao Estado o dever de assegurar esse direito. A partir desse fundamento, o Tribunal conferiu proteção concreta à atividade de cuidado desempenhada pela genitora de criança com deficiência:

A omissão legislativa municipal não pode ser obstáculo ao exercício de direito fundamental, devendo-se aplicar a norma mais protetiva, conforme os princípios da dignidade da pessoa humana, igualdade substancial, razoabilidade interesse superior da criança (Rio Grande do Sul, 2025).

O precedente demonstra que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu o direito ao cuidado como fundamento jurídico da decisão, extraindo-o da Constituição Federal, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da legislação infraconstitucional. Ao privilegiar a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e o interesse superior da criança, o Tribunal conferiu efetividade a esse direito ao assegurar condições para que o cuidado pudesse ser exercido.

Já âmbito nacional, o Supremo Tribunal e Federal também passou a enfrentar controvérsias diretamente relacionadas ao direito ao cuidado, especialmente após a promulgação da Lei nº 15.069/2024, que

instituiu a Política Nacional de Cuidados. A pesquisa jurisprudencial realizada mediante a expressão “direito ao cuidado” localizou três decisões monocráticas⁴, das quais apenas uma apresentou pertinência direta com o objeto deste estudo.

O precedente originou-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Jundiá sob nº 1.602.588 e por seu Prefeito contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarou constitucional a Lei Municipal nº 10.260/2024, responsável por instituir a Política Municipal de Orientação, Apoio e Atendimento ao Cuidador Familiar Não Remunerado da Pessoa em Situação de Dependência (Brasil, 2026).

Os recorrentes sustentavam que a legislação municipal teria invadido competência legislativa da União e dos Estados ao disciplinar matéria relacionada à assistência social e à proteção das pessoas com deficiência. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, rejeitou essa interpretação, reconhecendo que a norma municipal não regulamentava relações de trabalho, mas instituía política pública de natureza assistencial voltada à proteção dos cuidadores familiares.

Nesse sentido, destacou o relator Ministro Dias Toffoli:

O que se observa, em verdade, é a instituição de política pública de caráter assistencial e social voltada à proteção de indivíduos que se dedicam integralmente ao cuidado de pessoas em situação de vulnerabilidade, sem que disso decorra qualquer disciplina normativa sobre relações trabalhistas (Brasil, 2026).

A decisão evidencia compreensão ampliada do cuidado enquanto objeto legítimo de políticas públicas, reconhecendo que o apoio aos cuidadores familiares constitui mecanismo de concretização dos direitos fundamentais à dignidade humana, à proteção da família e à assistência social, previstos nos artigos 1º, III, 6º e 203 da Constituição Federal.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal conferiu especial relevância à recente Política Nacional de Cuidados, ao reconhecer expressamente

4 A pesquisa jurisprudencial também identificou os julgamentos da PPE n.º 1085 e da PPE n.º 1146, nos quais a expressão “direito aos cuidados” foi empregada apenas para assegurar atendimento médico ao extraditando durante o cumprimento da prisão cautelar, sem qualquer discussão acerca do direito ao cuidado enquanto direito humano ou fundamento de políticas públicas. Por essa razão, tais precedentes não foram incluídos na análise desenvolvida neste artigo. BRASIL. STF. PPE n.º 1085, Rel. Min. Cármen Lúcia. 5 maio 2023, pub. 11 maio 2023; e, BRASIL. STF. PPE n.º 1146, Rel. Min. Cármen Lúcia. 14 dez. 2023, pub. 19 dez. 2023.

que a legislação municipal encontra fundamento na Lei nº 15.069/2024. Conforme consignado na decisão:

Lei Municipal nº 10.260/2024 de Jundiáí mostra-se alinhada a essas diretrizes, derivando do exercício, pelo ente municipal, da sua competência para suplementar a legislação federal em matéria de direito ao cuidado, especificamente a Lei nº 15.069/2024, a qual confere ao município a atribuição de concretizar a Política Nacional de Cuidados mediante a implementação de políticas locais próprias (Brasil, 2026).

Esse fundamento possui especial relevância para a consolidação do direito ao cuidado no Brasil, pois representa um dos primeiros pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal a estabelecer relação expressa entre a Política Nacional de Cuidados e a competência dos Municípios para implementar políticas públicas voltadas aos cuidadores familiares.

Os precedentes analisados evidenciam que, embora ainda incipiente, a jurisprudência brasileira vem atribuindo crescente densidade normativa ao direito ao cuidado. No caso apreciado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o cuidado foi protegido como decorrência dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência e de sua cuidadora, assegurando condições concretas para o exercício dessa atividade. Já no Supremo Tribunal Federal, o cuidado ultrapassa a esfera individual e familiar para ser reconhecido como fundamento legítimo de políticas públicas, em consonância com a Política Nacional de Cuidados.

O estudo individual dos precedentes evidencia diferentes formas de incorporação do direito ao cuidado na jurisprudência brasileira. Todavia, mais do que examinar isoladamente cada decisão, importa compreender de que maneira esses julgados, considerados em conjunto, contribuem para o fortalecimento dessa categoria jurídica no ordenamento nacional. Deste modo, passa-se ao exame da contribuição dessas decisões para a consolidação do direito ao cuidado no Brasil.

4 A contribuição das decisões para a consolidação do direito ao cuidado no Brasil

A análise dos precedentes revela que a consolidação do direito ao cuidado no Brasil não decorre exclusivamente da produção legislativa, mas também da atuação do Poder Judiciário. Embora as decisões examinadas apresentem diferentes níveis de aproximação com o tema, ambas

contribuem para o fortalecimento do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro.

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul emprega o “direito ao cuidado”, reconhecendo que a Constituição Federal, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a legislação infraconstitucional impõem ao Estado o dever de assegurá-lo. Embora a controvérsia estivesse voltada à redução da jornada de trabalho de servidora municipal, o Tribunal utilizou o direito ao cuidado como fundamento para garantir condições concretas ao exercício dessa atividade.

Por sua vez, a decisão do Supremo Tribunal Federal representa um avanço mais explícito na consolidação dessa categoria jurídica. Ao reconhecer a constitucionalidade da Lei Municipal nº 10.260/2024 e afirmar sua compatibilidade com a Política Nacional de Cuidados instituída pela Lei nº 15.069/2024, atribui densidade normativa ao direito ao cuidado e reafirma que sua efetivação depende da atuação coordenada dos diversos entes federativos. O precedente reforça que os Municípios não apenas podem, mas devem desenvolver políticas públicas destinadas ao apoio dos cuidadores familiares, concretizando os objetivos estabelecidos pela legislação nacional.

Essa evolução jurisprudencial confirma a compreensão de Wiese *et al.* (2017), segundo os quais o reconhecimento do direito ao cuidado constitui um processo em permanente construção, dependente de ações políticas e institucionais comprometidas com a ampliação de direitos e com a universalização de sua proteção. Nessa mesma perspectiva, Pautassi (2023) sustenta que o reconhecimento do cuidado como direito exige a implementação de mecanismos institucionais e políticas públicas capazes de assegurar tanto o direito de cuidar quanto o direito de ser cuidado em condições dignas.

Sob esse enfoque, percebe-se que os precedentes analisados contribuem para deslocar o cuidado da esfera exclusivamente privada para o campo das responsabilidades públicas e coletivas. Conforme observa Comas-d’Argemir (2019), o cuidado deixa de ser compreendido como obrigação restrita às famílias para assumir natureza de responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade, mercado e núcleo familiar. As decisões judiciais examinadas caminham precisamente nessa direção ao reconhecerem que o Poder Público possui dever jurídico de criar condições para que as atividades de cuidado possam ser efetivamente exercidas, configura-se na ordem de um dever de proteção estatal.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário revela-se fundamental para a concretização desse direito emergente. Como destaca Cappelletti (1999), a expansão do papel do Judiciário representa importante mecanismo de equilíbrio no Estado Democrático de Direito, funcionando como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais diante das omissões dos demais Poderes. No caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, essa atuação mostrou-se evidente ao afastar a omissão legislativa municipal como fundamento para negar proteção à servidora responsável pelos cuidados do filho com deficiência. Já no julgamento do Supremo Tribunal Federal, nota-se a legitimidade constitucional das políticas públicas municipais voltadas aos cuidadores familiares, fortalecendo a implementação da Política Nacional de Cuidados.

Essa atuação jurisdicional também encontra respaldo na teoria da interpretação desenvolvida por Kelsen (1979). Ao afirmar que a norma jurídica admite diferentes possibilidades interpretativas dentro de uma “moldura normativa”, cabendo ao intérprete a escolha de uma interpretação.

Em comum, os julgados reforçam a compreensão de que o cuidado constitui atividade socialmente indispensável e merece proteção jurídica por parte do Estado. Ainda que por fundamentos distintos, ambos reconhecem que a efetivação do cuidado demanda atuação estatal positiva, seja por meio da garantia de condições concretas para seu exercício, seja mediante a formulação e implementação de políticas públicas específicas.

A relevância desses precedentes ultrapassa os limites dos casos concretos. As decisões estabelecem parâmetros interpretativos para a Administração Pública e para os demais órgãos do Poder Judiciário, sinalizando que a proteção ao cuidado deve orientar a atuação estatal em conformidade com os princípios constitucionais, com a CADH e com a Política Nacional de Cuidados. Dessa forma, contribuem para a uniformização da jurisprudência e para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à proteção das pessoas que dependem de cuidados e quem as cuida.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal contribuem significativamente para a consolidação do direito ao cuidado como direito humano e fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Embora em diferentes contextos, ambas reconhecem a necessidade de proteção jurídica das atividades de cuidado e reafirmam o dever estatal de promover condições para sua efetivação.

Se o precedente do Tribunal gaúcho evidencia a proteção do cuidado como decorrência dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência e de sua cuidadora, a decisão do Supremo Tribunal Federal representa importante avanço ao vincular expressamente a implementação de políticas municipais à Política Nacional de Cuidados. Em conjunto, os julgados demonstram que a jurisprudência brasileira acompanha a evolução legislativa e doutrinária, atribuindo progressiva densidade normativa ao direito ao cuidado e consolidando-o como expressão da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade.

5 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar em que medida as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal contribuem para a consolidação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, demonstrou-se que o reconhecimento desse direito resulta de um processo de evolução normativa impulsionado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e fortalecido, no plano interno, pela promulgação da Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados e reafirmou a corresponsabilidade entre Estado, famílias, sociedade e setor privado.

Embora a expressão “direito ao cuidado” ainda seja utilizada de forma incipiente pela jurisprudência brasileira, o precedente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul demonstra que já há decisão que a emprega expressamente como fundamento jurídico, ao lado da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, conclui-se que os precedentes analisados contribuem para a consolidação do direito ao cuidado ao conferir efetividade aos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção social. Ainda que em diferentes níveis de aproximação, ambas as decisões reconhecem a necessidade de atuação positiva do Estado para garantir condições ao exercício do cuidado, reforçando sua relevância jurídica e social e ampliando a proteção das pessoas cuidadoras e daquelas que necessitam de cuidados.

Por fim, observa-se que a construção do direito ao cuidado no Brasil permanece em desenvolvimento, exigindo contínuo aperfeiçoamento legislativo, administrativo e jurisprudencial. Nesse contexto, a atuação do

Poder Judiciário revela-se fundamental para conferir efetividade às normas constitucionais e infraconstitucionais, contribuindo para a consolidação do cuidado como direito humano e fundamental e para o fortalecimento de políticas públicas comprometidas com a promoção da dignidade humana, da igualdade e da justiça social.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 2, 24 dez. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 1 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.602.588/SP**. DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS. CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI POLÍTICA PÚBLICA DE ORIENTAÇÃO, APOIO E ATENDIMENTO AO CUIDADOR FAMILIAR NÃO REMUNERADO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. COMPATIBILIDADE COM A LEI N.º 15.069/2024 (POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS). Recorrentes: Prefeito do Município de Jundiaí e Câmara Municipal de Jundiaí. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli, 30 maio 2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 22 jul. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1999, p. 24.

COMAS-D'ARGEMIR, Dolors. Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados. In: MANZANO, Virginia. **Cuadernos de Antropología Social**, [s.l.], nº 49, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.34096/cas.i49.6190>. Acesso em: 26 maio 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Conteúdo e alcance do direito ao cuidado e sua**

inter-relação com outros direitos. Opinião consultiva e observações escritas solicitadas à CEPAL pelo governo da República Argentina. Santiago: Nações Unidas, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pedido de Parecer Consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos.** O conteúdo e o escopo do cuidado como direito humano e sua inter-relação com outros direitos. São José, Costa Rica: Corte IDH, 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_pt.pdf Acesso em: 26 maio 2026.

COSTA, Leandra Cristina de Oliveira *et al.* **O cuidado como direito:** Contribuições para o debate no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Dialética; UFMG, 2024. p. 196.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-31/25, de 12 de junho de 2025, solicitado pela República da Argentina:** o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1088056961. Acesso em: 01 maio 2026.

IBÁÑEZ, Jorge Gracia. **O direito ao cuidado:** uma abordagem de direitos (humanos), *Série Socio-Legal Oñati*, [s.l.], 12(1), 2022. Disponível em: <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1330>. Acesso em: 03 maio 2026.

FONTOURA, Natália. Debates conceituais em torno do cuidado e de sua provisão. In: CAMARANO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (org.). **Cuidar, verbo transitivo:** caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. il. color. ISBN: 978-65-5635-057-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350578>. p. 33-78. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/46ded4bb-4ef2-457b-b16b-4f1c124276fa/content> Acesso em: 26 maio 2026.

KAS ENCUESTRO DE TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA. Derecho al cuidado. **KAS**. 2023. Disponível em: <https://kas-encuentrotribunales.com/nota-derecho-al-cuidado/>. Acesso em: 26 maio 2026.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

MAAS, Rosana H.; LEAL, Mônia C. H. “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, [s.l.], v. 125, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/768>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MAAS, Rosana Helena; MATIEVICZ, Gabriel Henrique. Direito ao Cuidado: Um Olhar em face da Lei 15.069/2024. In: XXI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 21.; MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 16, 2025, Santa Cruz do Sul. **Anais**

Eletrônicos [...]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2025. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/25153>. Acesso em: 01 maio 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Apresentação de observações escritas sobre pontos submetidos à consulta no pedido de parecer consultivo acerca do “conteúdo e escopo do cuidado como direito humano e sua inter-relação com outros direitos”**, conforme o art. 73.3 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: Procuradoria-Geral do Trabalho, Grupo de Trabalho “Gênero e Cuidado”. 2023.

NEADI – Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. **Manifestação na qualidade de amicus curiae apresentada à Honórravel Corte Interamericana de Direitos Humanos no Parecer Consultivo OC-02/23 solicitado pela República da Argentina**. Curitiba: NEADI/PUCPR, 2023.

PAUTASSI, Laura. **O direito ao cuidado**: da conquista ao seu exercício efetivo. Cidade do México: Fundação Friedrich Ebert no México, 2023. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20144.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.320, de 21 de dezembro de 2009**. Consolida a legislação relativa à pessoa com deficiência no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2009]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-13320-2009-rio-grande-do-sul-consolida-a-legislacao-relativa-a-pessoa-com-deficiencia-no-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 03 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2ª Turma Recursal da Fazenda Pública). **Recurso Inominado Cível n. 5011810-80.2023.8.21.0013**. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. SEGUNDA

TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. SERVIDORA MUNICIPAL. REDUÇÃO DE CARGA HORÁRIA PARA CUIDADOS COM FILHO COM DEFICIÊNCIA. TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. OMISSÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. APLICAÇÃO ANALÓGICA DE NORMAS ESTADUAIS E FEDERAIS. GUARDA TRANSFERIDA AO GENITOR. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Recorrente: Município De Barão De Cotegipe. Recorrida: Itauana Suelen Rodrigues. Relator: Daniel Henrique Dummer, 22 de maio de 2025. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=501181080.2023.8.21.0013&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 01 maio 2026.

WIESE, Michelly Laurita et al. **O cuidado como direito social e como questão de política pública**. Seminário Internacional Fazendo Gênero. Florianópolis, 2017, ISSN 2179-510X. Disponível em: https://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1493036300_ARQUIVO_CuidadocomoDireitoSocial.pdf. Acesso em 26 maio 2026.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, AUTOMAÇÃO E RELAÇÕES DE TRABALHO: DESAFIOS JURÍDICOS NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Suzéte da Silva Reis¹
Gabriel Lima Rangel²

1 Introdução

O avanço da inteligência artificial (IA) e dos processos de automação tem promovido profundas transformações nas relações de trabalho em escala global. Inseridas no contexto da Quarta Revolução Industrial, essas tecnologias vêm alterando significativamente a forma como empresas organizam a produção, gerenciam trabalhadores e tomam decisões relacionadas à contratação, avaliação de desempenho e desligamento de empregados. A crescente utilização de sistemas algorítmicos e plataformas digitais tem impulsionado ganhos de produtividade e eficiência, mas também suscitado importantes questionamentos acerca da proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores e da adequação do ordenamento jurídico vigente às novas dinâmicas laborais.

No cenário contemporâneo, a substituição de atividades humanas por sistemas automatizados e a ampliação do uso de algoritmos na gestão do trabalho têm contribuído para o surgimento de novas formas de subordinação e controle. A chamada subordinação algorítmica caracteriza-se pela utilização de mecanismos automatizados capazes de monitorar, avaliar e direcionar o comportamento dos trabalhadores, muitas vezes sem transparência quanto aos critérios empregados. Tal realidade desafia institutos clássicos do Direito do Trabalho, construídos a partir de modelos

-
- 1 Professora da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogada. Doutora em Direito. Coordenadora do Grupo de Estudos Relações de Trabalho na Contemporaneidade, vinculado ao PPGD-UNISC.
 - 2 Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do Grupo de Estudos Relações de Trabalho na Contemporaneidade, vinculado ao PPGD-UNISC

tradicionais de emprego e de relações laborais marcadas pela presença direta do empregador.

Além disso, a adoção crescente da inteligência artificial em processos seletivos e mecanismos de gestão de pessoal tem evidenciado riscos relacionados à discriminação algorítmica, à violação da privacidade e ao tratamento inadequado de dados pessoais. Embora sistemas automatizados sejam frequentemente apresentados como instrumentos neutros e objetivos, estudos demonstram que algoritmos podem reproduzir e até intensificar desigualdades já existentes na sociedade, comprometendo princípios fundamentais como a igualdade, a dignidade da pessoa humana e a não discriminação.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: de que forma o ordenamento jurídico brasileiro pode assegurar a proteção dos direitos dos trabalhadores diante da crescente utilização da inteligência artificial e da automação nas relações de trabalho? A relevância da temática decorre da necessidade de conciliar inovação tecnológica e desenvolvimento econômico com a preservação dos direitos sociais conquistados historicamente, evitando que os avanços tecnológicos resultem em precarização laboral ou exclusão social.

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos da inteligência artificial e da automação nas relações de trabalho contemporâneas, identificando os principais desafios jurídicos decorrentes da utilização dessas tecnologias no ambiente laboral. Busca-se, ainda, examinar os riscos associados à discriminação algorítmica e ao tratamento de dados pessoais dos trabalhadores, bem como refletir sobre a necessidade de atualização dos instrumentos normativos destinados à proteção do trabalho humano.

Para a consecução desses objetivos, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise normativa. O estudo baseia-se em doutrina especializada, legislação nacional e documentos produzidos por organismos nacionais e internacionais que discutem os impactos da inteligência artificial sobre o mundo do trabalho. A partir dessa análise, pretende-se contribuir para o debate jurídico acerca da construção de mecanismos regulatórios capazes de garantir que a inovação tecnológica ocorra em consonância com os princípios constitucionais de proteção ao trabalho e promoção da dignidade humana.

2 Inteligência artificial e transformações nas relações de trabalho

2.1 Inteligência artificial e automação no contexto da Quarta Revolução Industrial

A inteligência artificial (IA) constitui uma das principais inovações tecnológicas da chamada Quarta Revolução Industrial, fenômeno caracterizado pela integração entre sistemas digitais, automação avançada, internet das coisas e análise massiva de dados. Segundo Schwab (2016), essa nova revolução distingue-se das anteriores pela velocidade, amplitude e profundidade das transformações que promove na economia e nas relações sociais.

De acordo com Copeland (2021, p. 12), a inteligência artificial pode ser compreendida como “a capacidade de sistemas computacionais executarem tarefas que normalmente exigiriam inteligência humana”. Tal definição evidencia que a IA ultrapassa a simples automação mecânica, envolvendo processos de aprendizagem, reconhecimento de padrões e tomada de decisões.

Nesse contexto, a crescente incorporação dessas tecnologias ao ambiente produtivo tem alterado significativamente a dinâmica das relações de trabalho. Para Antunes (2020), a expansão da automação não representa apenas uma mudança tecnológica, mas uma reestruturação das formas de exploração do trabalho e da organização produtiva.

Nesse sentido, destaca-se a reflexão de Schwab (2016, p. 18):

A quarta revolução industrial não modifica apenas o que fazemos, mas também quem somos. Ela afeta nossa identidade, privacidade, propriedade, padrões de consumo, formas de trabalho e relações interpessoais, promovendo transformações sem precedentes na história.

A automação de processos produtivos e administrativos tem possibilitado ganhos de eficiência e redução de custos operacionais. Contudo, também tem gerado preocupações relacionadas à substituição da mão de obra humana, ao desemprego estrutural e à ampliação das desigualdades sociais. Conforme observa Antunes (2018), o avanço tecnológico, quando desvinculado de políticas de proteção social, tende a intensificar a precarização das relações laborais e ampliar a vulnerabilidade dos trabalhadores.

2.2 Impactos da inteligência artificial nas relações de trabalho

A expansão da inteligência artificial no ambiente laboral tem provocado profundas transformações na estrutura tradicional das relações de trabalho. A utilização de algoritmos para recrutamento, seleção, monitoramento e avaliação de desempenho tornou-se uma realidade em diversos setores econômicos, especialmente nas plataformas digitais de trabalho. Tal cenário evidencia a crescente substituição de decisões humanas por sistemas automatizados, fenômeno que desafia os institutos clássicos do Direito do Trabalho.

Segundo De Stefano (2016), as plataformas digitais inauguraram novas formas de gestão da força de trabalho, caracterizadas pela fragmentação das atividades e pela transferência dos riscos econômicos ao trabalhador. Nesse contexto, a subordinação tradicional passa a assumir novas configurações, sendo frequentemente exercida por meio de algoritmos que controlam a execução das tarefas, estabelecem metas e determinam avaliações de desempenho.

Para Prassl (2018, p. 4), “as plataformas digitais não eliminaram o poder empregatício; apenas alteraram sua forma de manifestação”. A afirmação demonstra que a aparente autonomia conferida aos trabalhadores muitas vezes oculta mecanismos sofisticados de controle exercidos por sistemas automatizados.

O Ministério Público do Trabalho (2022) destaca que algoritmos já são utilizados para selecionar candidatos, distribuir tarefas, mensurar produtividade e até definir desligamentos, muitas vezes sem transparência quanto aos critérios utilizados. Essa realidade favorece o surgimento da denominada subordinação algorítmica, caracterizada pelo controle indireto exercido por sistemas computacionais.

Sobre o tema, o Ministério Público do Trabalho (2022, p. 37) afirma:

A gestão algorítmica do trabalho representa uma das mais relevantes transformações das relações laborais contemporâneas. Os sistemas automatizados passam a exercer funções tradicionalmente atribuídas ao empregador, como supervisão, fiscalização e avaliação do desempenho, criando formas de subordinação muitas vezes invisíveis aos mecanismos tradicionais de proteção trabalhista.

Além da redefinição das formas de controle, a automação também impacta diretamente o mercado de trabalho. Antunes (2020) sustenta que

o avanço tecnológico tem contribuído para o aumento da precarização laboral, especialmente em atividades mediadas por plataformas digitais. Segundo o autor, a promessa de flexibilidade frequentemente se traduz em jornadas extensas, insegurança econômica e redução da proteção social.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021) alerta que a crescente automatização poderá eliminar milhões de postos de trabalho em atividades repetitivas, exigindo dos trabalhadores constante adaptação e qualificação profissional. Embora novas ocupações sejam criadas, a transição tecnológica tende a afetar principalmente trabalhadores com menor nível de escolaridade e menor acesso à capacitação tecnológica.

Dessa forma, verifica-se que a inteligência artificial produz impactos que ultrapassam a esfera econômica, alcançando aspectos relacionados à dignidade humana, à proteção social e à própria configuração jurídica da relação de emprego, exigindo reflexão crítica acerca da adequação dos mecanismos normativos existentes.

2.3 Discriminação algorítmica e proteção de dados dos trabalhadores

A crescente utilização da inteligência artificial nos processos de recrutamento, seleção e gestão de pessoas trouxe à tona um dos principais desafios jurídicos da atualidade: a discriminação algorítmica. Embora frequentemente apresentados como objetivos e imparciais, os sistemas automatizados são desenvolvidos a partir de bases de dados produzidas por seres humanos e, conseqüentemente, podem reproduzir preconceitos e desigualdades historicamente existentes na sociedade.

Segundo Doneda (2021), algoritmos não são neutros, pois refletem os padrões e critérios presentes nos dados utilizados para seu treinamento. Dessa forma, decisões automatizadas podem resultar em tratamentos discriminatórios, mesmo quando não há intenção explícita de discriminar.

Um dos casos mais conhecidos ocorreu na Amazon, quando um sistema de recrutamento baseado em inteligência artificial passou a rejeitar currículos de mulheres para determinadas vagas técnicas. Conforme relatam Pantoja e Leão (2022), o algoritmo foi treinado com dados históricos predominantemente masculinos e passou a reproduzir automaticamente esse padrão discriminatório.

A respeito dos riscos decorrentes da utilização indiscriminada dessas tecnologias, Rapôso et al. (2019, p. 478) afirmam:

Os sistemas de inteligência artificial podem reproduzir e amplificar preconceitos existentes nos dados que alimentam seus modelos decisórios, gerando discriminações invisíveis e de difícil contestação, especialmente quando inexistem mecanismos de transparência e auditabilidade algorítmica.

Além da discriminação, destaca-se a crescente preocupação com a coleta e o tratamento massivo de dados pessoais dos trabalhadores. A utilização de softwares de monitoramento, rastreamento de produtividade e análise comportamental tem ampliado significativamente o volume de informações processadas por empregadores e plataformas digitais.

Nesse cenário, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) assume papel fundamental na tutela dos direitos dos trabalhadores. A legislação estabelece princípios como finalidade, necessidade, adequação, transparência e não discriminação, impondo limites ao tratamento de dados pessoais no ambiente laboral.

De acordo com Pinheiro (2023), a proteção de dados tornou-se elemento indispensável à preservação da dignidade humana na sociedade digital, uma vez que o uso indevido de informações pessoais pode gerar exclusão social, discriminação e violações à privacidade. A autora destaca que o tratamento automatizado de dados deve observar critérios de proporcionalidade e transparência, especialmente quando influencia decisões capazes de afetar direitos fundamentais.

A relevância do tema foi reforçada pela Emenda Constitucional nº 115/2022, que elevou a proteção de dados pessoais à categoria de direito fundamental. Tal alteração evidencia a necessidade de compatibilizar o avanço tecnológico com a preservação das garantias constitucionais dos trabalhadores.

Diante desse contexto, torna-se indispensável a criação de mecanismos que assegurem transparência algorítmica, direito à explicação das decisões automatizadas e possibilidade de revisão humana. Somente mediante a conjugação entre inovação tecnológica, proteção de dados e combate à discriminação será possível construir relações de trabalho compatíveis com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, igualdade e justiça social.

2.4 Desafios jurídicos da regulamentação da inteligência artificial nas relações de trabalho

O avanço da inteligência artificial nas relações de trabalho tem provocado debates cada vez mais intensos acerca da capacidade do ordenamento jurídico de acompanhar as transformações decorrentes da revolução tecnológica. A utilização de algoritmos em processos de recrutamento, seleção, monitoramento, avaliação de desempenho e desligamento de trabalhadores desafia institutos clássicos do Direito do Trabalho, construídos em um contexto histórico distinto daquele marcado pela digitalização e pela automação das atividades produtivas.

Segundo Schwab (2016), a Quarta Revolução Industrial diferencia-se das anteriores pela velocidade, amplitude e profundidade de seus impactos, alterando não apenas os processos produtivos, mas também as relações sociais e econômicas. Nesse cenário, as tecnologias digitais passam a desempenhar papel central na organização do trabalho, exigindo novas interpretações jurídicas capazes de responder aos desafios impostos pela inovação tecnológica.

A legislação trabalhista brasileira foi estruturada com base na existência de relações de emprego marcadas pela presença direta do empregador, pela supervisão humana e pela subordinação tradicional. Entretanto, a crescente utilização de sistemas automatizados de gestão demonstra que o exercício do poder diretivo pode ocorrer por meio de algoritmos capazes de distribuir tarefas, monitorar produtividade e aplicar sanções sem a intervenção humana direta. Para Delgado (2024), as transformações tecnológicas não eliminam a necessidade de proteção jurídica do trabalhador, mas reforçam a importância dos princípios fundamentais do Direito do Trabalho como instrumentos de equilíbrio das relações laborais.

Nesse sentido, observa-se que a subordinação jurídica assume novas formas na economia digital. Trabalhadores vinculados a plataformas frequentemente recebem comandos, metas e avaliações provenientes de sistemas automatizados, permanecendo sujeitos ao controle empresarial mesmo quando formalmente classificados como autônomos. Sobre essa realidade, Prassl (2018, p. 87) afirma que:

As plataformas digitais não aboliram a figura do empregador. Ao contrário, elas frequentemente exercem controle significativo sobre a forma, o tempo e a execução do trabalho, embora o façam por meio de

códigos, algoritmos e interfaces digitais, em vez de supervisores humanos tradicionais.

A discussão torna-se ainda mais complexa quando se analisa a responsabilidade pelas decisões produzidas por sistemas de inteligência artificial. Em diversas situações, algoritmos são utilizados para selecionar candidatos, classificar trabalhadores, estabelecer metas de produtividade e até determinar desligamentos. Todavia, a ausência de transparência nos critérios utilizados dificulta a identificação de eventuais abusos ou discriminações. Para De Stefano (2016), a opacidade algorítmica representa um dos maiores desafios regulatórios contemporâneos, pois impede que trabalhadores compreendam ou contestem decisões que afetam diretamente suas vidas profissionais.

A respeito da necessidade de proteção jurídica diante desse cenário, De Stefano (2016, p. 23) destaca:

O crescimento das plataformas digitais e da gestão algorítmica exige a construção de mecanismos regulatórios capazes de assegurar transparência, responsabilização e proteção dos trabalhadores, evitando que a inovação tecnológica seja utilizada como instrumento de evasão das garantias trabalhistas.

Outro aspecto relevante refere-se à utilização massiva de dados pessoais dos trabalhadores. A inteligência artificial depende do processamento contínuo de informações para produzir previsões e decisões automatizadas. Nesse contexto, dados relacionados à produtividade, localização, comportamento e desempenho profissional tornam-se ativos estratégicos para empresas e plataformas digitais. Segundo Doneda (2021), a proteção de dados pessoais constitui uma das mais importantes garantias jurídicas da sociedade informacional, especialmente diante da crescente capacidade tecnológica de monitoramento e tratamento de informações.

A preocupação com o uso indevido de dados pessoais também é destacada por Pinheiro (2023), para quem a transformação digital exige mecanismos capazes de assegurar transparência, finalidade legítima e respeito à autodeterminação informativa dos indivíduos. A autora sustenta que a coleta indiscriminada de dados pode gerar situações de discriminação, exclusão e violação da privacidade, comprometendo direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

Diante dessas preocupações, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) estabeleceu princípios voltados à proteção dos titulares de dados, incluindo transparência, necessidade, adequação

e não discriminação. Tais princípios assumem especial relevância nas relações de trabalho, considerando a assimetria existente entre empregadores e trabalhadores e o crescente uso de sistemas automatizados de monitoramento e tomada de decisão.

No plano internacional, destaca-se a experiência da União Europeia com a construção de marcos regulatórios específicos para a inteligência artificial. O AI Act representa uma das iniciativas mais relevantes nesse campo, estabelecendo critérios de avaliação de riscos, mecanismos de fiscalização e obrigações de transparência para sistemas considerados de alto risco. A proposta europeia demonstra que a regulamentação da inteligência artificial não constitui obstáculo à inovação, mas instrumento necessário para assegurar o respeito aos direitos fundamentais.

Conforme observa Antunes (2020), o progresso tecnológico não pode ser analisado exclusivamente sob a perspectiva econômica, devendo ser considerado também o seu impacto sobre a dignidade humana e as condições de trabalho. O autor alerta que a ausência de mecanismos regulatórios adequados pode ampliar processos de precarização, intensificar desigualdades e fragilizar direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores.

Dessa forma, a regulamentação da inteligência artificial nas relações de trabalho apresenta-se como um dos grandes desafios jurídicos do século XXI. A construção de normas capazes de garantir transparência algorítmica, proteção de dados pessoais, revisão humana das decisões automatizadas e responsabilização pelos danos causados constitui requisito fundamental para que a inovação tecnológica seja compatível com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social. Somente mediante a harmonização entre desenvolvimento tecnológico e proteção jurídica será possível construir relações de trabalho mais justas e adequadas à realidade digital contemporânea.

2.5 Perspectivas futuras para o direito do trabalho na era da inteligência artificial

As transformações promovidas pela inteligência artificial indicam que o Direito do Trabalho enfrentará, nas próximas décadas, um dos períodos mais significativos de adaptação desde sua consolidação como ramo autônomo da ciência jurídica. O avanço contínuo das tecnologias digitais, associado à crescente utilização de algoritmos nos processos

produtivos, exige a construção de novos mecanismos de proteção capazes de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores diante de uma realidade cada vez mais automatizada.

Historicamente, o Direito do Trabalho surgiu como instrumento de contenção dos excessos decorrentes das revoluções industriais. Conforme leciona Delgado (2024), sua principal finalidade consiste em equilibrar relações marcadas por desigualdade econômica e jurídica, garantindo proteção à parte hipossuficiente da relação laboral. Todavia, os modelos clássicos de proteção foram concebidos para um ambiente produtivo distinto daquele observado na atualidade, caracterizado pela digitalização dos processos, pelo trabalho remoto e pela crescente utilização de sistemas automatizados de gestão.

Nesse contexto, diversos autores defendem a necessidade de atualização dos institutos jurídicos tradicionais. Para Antunes (2020), a expansão das plataformas digitais e da gestão algorítmica evidencia que o trabalho continua ocupando posição central na dinâmica econômica, ainda que assuma novas formas organizacionais. O autor destaca que a proteção social não pode ser reduzida em razão da inovação tecnológica, sob pena de aprofundamento das desigualdades e ampliação da precarização laboral.

A emergência do chamado trabalho em plataformas digitais demonstra a necessidade de revisão dos critérios tradicionalmente utilizados para caracterização da relação de emprego. Muitos trabalhadores permanecem submetidos ao controle empresarial por meio de algoritmos, metas e avaliações automatizadas, embora sejam formalmente classificados como autônomos. Segundo Prassl (2018), a tecnologia não elimina a existência de poder econômico ou de subordinação, apenas altera sua forma de manifestação.

Além disso, a crescente utilização de inteligência artificial em processos seletivos, promoções e desligamentos reforça a necessidade de desenvolvimento de mecanismos voltados à transparência algorítmica. A possibilidade de decisões automatizadas influenciarem diretamente a trajetória profissional dos trabalhadores exige a criação de instrumentos capazes de assegurar acesso às informações utilizadas pelos sistemas e garantir o direito à contestação de decisões potencialmente discriminatórias.

Nesse sentido, Doneda (2021) destaca que a proteção de dados pessoais deve ser compreendida como elemento indispensável da cidadania digital. Em uma sociedade marcada pela coleta massiva de informações, a utilização de dados pessoais no ambiente laboral precisa observar limites

éticos e jurídicos que impeçam práticas abusivas de monitoramento e vigilância.

A preocupação com os impactos sociais da inteligência artificial também tem sido objeto de debate em organismos internacionais. A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021) sustenta que a inovação tecnológica deve ser acompanhada por políticas públicas voltadas à qualificação profissional, inclusão digital e fortalecimento da proteção social. Para a entidade, a transição tecnológica somente será socialmente sustentável se os benefícios econômicos decorrentes da automação forem compartilhados de forma equilibrada entre empresas, trabalhadores e sociedade.

Outro tema frequentemente discutido refere-se à necessidade de reconhecimento do direito à supervisão humana das decisões automatizadas. A possibilidade de algoritmos determinarem contratações, promoções ou demissões sem intervenção humana levanta preocupações relacionadas à responsabilidade, transparência e proteção contra discriminações. Por essa razão, diversos ordenamentos jurídicos têm discutido a implementação do chamado princípio do *human in the loop*, segundo o qual decisões capazes de produzir efeitos significativos sobre direitos individuais devem permanecer sujeitas à revisão humana.

A experiência europeia apresenta importantes contribuições para esse debate. O AI Act estabelece obrigações específicas para sistemas classificados como de alto risco, incluindo exigências relacionadas à transparência, documentação técnica, supervisão humana e avaliação permanente de riscos. Embora ainda em processo de consolidação, o modelo europeu demonstra uma tendência internacional voltada à construção de mecanismos regulatórios capazes de compatibilizar inovação tecnológica e proteção dos direitos fundamentais.

No Brasil, a discussão sobre a regulamentação da inteligência artificial tem avançado gradativamente por meio de projetos legislativos e debates acadêmicos. Entretanto, ainda existe significativo espaço para o desenvolvimento de normas específicas voltadas às relações de trabalho. Questões envolvendo responsabilidade por decisões automatizadas, auditoria algorítmica, proteção contra discriminação tecnológica e limites ao monitoramento digital permanecem demandando respostas legislativas mais consistentes.

Conforme observa Schwab (2016), a Quarta Revolução Industrial não deve ser analisada apenas sob a perspectiva tecnológica, mas também

a partir de seus impactos sociais, econômicos e humanos. O verdadeiro desafio não consiste em impedir o avanço da inovação, mas em garantir que seu desenvolvimento ocorra em conformidade com valores democráticos e princípios fundamentais de proteção da pessoa humana.

Dessa forma, o futuro do Direito do Trabalho dependerá da capacidade de adaptação de seus institutos às novas realidades produtivas. A construção de um modelo regulatório moderno, pautado na proteção da dignidade humana, na transparência algorítmica e na valorização do trabalho, revela-se essencial para assegurar que os benefícios da inteligência artificial contribuam para o desenvolvimento social, e não para a ampliação das desigualdades existentes.

3 Conclusão

A incorporação da inteligência artificial e dos processos de automação às relações de trabalho representa uma das mais significativas transformações do mercado laboral contemporâneo. Inseridas no contexto da Quarta Revolução Industrial, essas tecnologias vêm alterando não apenas a forma de produção e prestação de serviços, mas também os mecanismos de gestão, fiscalização e tomada de decisões no ambiente de trabalho. Embora proporcionem ganhos expressivos de eficiência, produtividade e inovação, seus impactos jurídicos e sociais exigem análise crítica e respostas normativas compatíveis com a nova realidade digital.

Ao longo deste estudo, verificou-se que a utilização de sistemas algorítmicos nas relações de trabalho tem contribuído para o surgimento de novos desafios relacionados à proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores. A subordinação algorítmica, a intensificação do monitoramento digital, a discriminação automatizada e o tratamento massivo de dados pessoais demonstram que os avanços tecnológicos podem gerar riscos relevantes quando não acompanhados por mecanismos adequados de controle e fiscalização.

Observou-se, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro possui instrumentos importantes para a proteção dos trabalhadores, especialmente por meio da Constituição Federal, da Consolidação das Leis do Trabalho e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Contudo, a velocidade das transformações tecnológicas evidencia a necessidade de constante atualização legislativa e interpretativa, de modo a garantir que os

direitos fundamentais não sejam enfraquecidos diante das novas formas de organização do trabalho.

Nesse contexto, torna-se indispensável promover a transparência dos sistemas de inteligência artificial utilizados nas relações laborais, assegurar a possibilidade de revisão humana das decisões automatizadas e fortalecer mecanismos de responsabilização em casos de discriminação ou violação de direitos. A construção de um ambiente de trabalho tecnologicamente avançado não pode ocorrer em detrimento da dignidade da pessoa humana, princípio que permanece como fundamento essencial das relações jurídicas trabalhistas.

Conclui-se, portanto, que a inteligência artificial e a automação constituem instrumentos capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e a inovação, desde que sua utilização esteja acompanhada de garantias jurídicas efetivas. O desafio contemporâneo consiste em equilibrar progresso tecnológico e proteção social, assegurando que os benefícios da transformação digital sejam compartilhados de forma justa, ética e compatível com os valores democráticos que orientam o Estado de Direito.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022**. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

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

COPLAND, B. Jack. **Artificial Intelligence: a philosophical introduction**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2021.

DE STEFANO, Valerio. **The rise of the “just-in-time workforce”**: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy.” Geneva: International Labour Organization, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 20. ed. São Paulo: LTr, 2024.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Perspectivas sociais e de emprego no mundo: o papel da tecnologia e da digitalização no trabalho**. Genebra: OIT, 2021.

PANTOJA, Mariana; LEÃO, Livia. Inteligência artificial e discriminação algorítmica nas relações de trabalho. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, São Paulo, v. 48, n. 223, p. 87-104, 2022.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais: comentários à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

PRASSL, Jeremias. **Humans as a service: the promise and perils of work in the gig economy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

RAPÔSO, Vera Lúcia et al. Inteligência artificial, decisões automatizadas e proteção de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 463-484, 2019.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

A HOLDING FAMILIAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Maitê Damé Teixeira Lemos¹
João Pedro Braga Rodrigues²

1 Introdução

A sucessão patrimonial no agronegócio brasileiro apresenta desafios relevantes, especialmente diante da complexidade das estruturas familiares e da ausência de planejamento sucessório adequado. A predominância de empresas familiares no setor rural, aliada à frequente informalidade na organização patrimonial, contribui para a ocorrência de conflitos entre herdeiros, fragmentação da propriedade e comprometimento da continuidade da atividade produtiva. Nesse sentido, dados indicam que cerca de 80% das propriedades rurais no Brasil possuem caráter familiar, mas menos de 15% contam com planejamento sucessório estruturado (FORBES AGRO, 2025).

2 Delimitação do tema

O presente estudo delimita-se à análise da holding familiar como instrumento jurídico de planejamento sucessório no agronegócio brasileiro, com foco na organização patrimonial e na preservação da unidade produtiva.

-
- 1 Professora da Graduação e pós-graduação lato sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogada. Doutora em Direito pela UNISC, com bolsa PDSE/CAPES, para doutorado sanduíche junto à Fundação Peter Häberle, na Universidade de Granada, Espanha. Mestre em Direito, com bolsa Capes pela UNISC. Integrante do projeto de extensão “Combate à violência doméstica: direitos da mulher agredida”. E-mail: maitedame@unisc.br
 - 2 Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: jpbragarodrigues6@gmail.com

3 Problema de pesquisa

Em que medida a holding familiar é eficaz como instrumento de planejamento sucessório e proteção patrimonial no agronegócio brasileiro, considerando seus limites legais e riscos de utilização inadequada?

4 Objetivos

O estudo tem como objetivo geral analisar a eficácia da holding familiar como instrumento de planejamento sucessório no agronegócio brasileiro. Como objetivos específicos, busca-se compreender a estrutura jurídica da holding, examinar os instrumentos tradicionais de sucessão e avaliar a aplicação prática desse mecanismo no contexto rural.

5 Metodologia

A pesquisa adota o método dedutivo, partindo da análise das normas do direito civil, sucessório e societário para a compreensão de sua aplicação no contexto das empresas familiares rurais. Trata-se de pesquisa bibliográfica, fundamentada em obras doutrinárias e estudos sobre planejamento patrimonial, holding familiar e governança empresarial.

6 Fundamentação teórica

A holding familiar consiste em uma estrutura societária destinada à organização do patrimônio familiar e ao planejamento sucessório, não se caracterizando como um tipo societário específico, mas podendo assumir diferentes formas jurídicas conforme os objetivos patrimoniais e empresariais da família. Sua constituição permite concentrar a administração dos bens, facilitar sua gestão e organizar previamente a sucessão patrimonial, contribuindo para a continuidade da atividade econômica e para a preservação do patrimônio familiar (BRANDARIZ, 2018). A utilização desse instrumento, contudo, deve observar os limites impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente quanto à instituição de cláusulas restritivas, nos termos do Código Civil.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos tradicionais de planejamento sucessório, como o testamento e a doação em vida, cuja utilização deve respeitar a proteção da legítima dos herdeiros necessários

(arts. 1.845 e 1.846 do Código Civil). Entretanto, a literatura especializada demonstra que a efetividade do planejamento sucessório em empresas familiares depende não apenas da adoção de instrumentos jurídicos, mas também da implementação de mecanismos de governança capazes de organizar a tomada de decisões, fortalecer a comunicação entre os membros da família empresária e preparar a transição entre gerações (BARON; LACHENAUER, 2024). Nesse contexto, a holding familiar apresenta-se como instrumento que pode integrar planejamento patrimonial e governança, desde que estruturada em conformidade com os limites do ordenamento jurídico brasileiro.

7 Desenvolvimento

No contexto do agronegócio brasileiro, a sucessão patrimonial apresenta desafios específicos, uma vez que a fragmentação da propriedade pode comprometer a continuidade da atividade produtiva e a viabilidade econômica do empreendimento rural. Segundo Brandariz (2018), a holding familiar constitui mecanismo jurídico voltado à organização do patrimônio e ao planejamento sucessório, permitindo centralizar a administração dos bens e estruturar previamente a sucessão, de modo a favorecer a preservação da unidade patrimonial e a continuidade da atividade econômica.

Embora a adoção dessa estrutura represente importante ferramenta de planejamento, sua efetividade não decorre apenas da constituição da pessoa jurídica. Baron e Lachenauer (2024) sustentam que a longevidade das empresas familiares depende da implementação de mecanismos de governança capazes de organizar a tomada de decisões, fortalecer a comunicação entre os membros da família empresária e preparar a transição entre gerações. Nessa perspectiva, instrumentos como o acordo de sócios e o protocolo de família complementam a organização patrimonial ao reduzir potenciais conflitos e conferir maior estabilidade à gestão do empreendimento. A utilização desses mecanismos, entretanto, deve observar a proteção da legítima assegurada aos herdeiros necessários (arts. 1.845 e 1.846 do Código Civil), bem como as limitações impostas às cláusulas restritivas no mesmo diploma legal.

À luz dessas premissas, os resultados parciais da pesquisa indicam que a holding familiar pode revelar-se mais eficiente para a organização da sucessão e para a preservação da unidade produtiva do que a utilização isolada dos instrumentos sucessórios tradicionais. Todavia, conforme

adverte Brandariz (2018), sua eficácia permanece condicionada à adequada estruturação jurídica e à observância dos limites impostos pelo Direito das Sucessões, não se tratando de mecanismo destinado a afastar a incidência da legislação sucessória. Em complemento, a abordagem de Baron e Lachenauer (2024) evidencia que a efetividade desse planejamento também pressupõe a adoção de práticas de governança capazes de assegurar a continuidade da empresa familiar ao longo das gerações.

8 Conclusão

A análise realizada evidencia que a holding familiar constitui importante mecanismo de planejamento sucessório no agronegócio brasileiro, contribuindo para a organização patrimonial, a preservação da unidade produtiva e a continuidade da atividade econômica. Contudo, sua efetividade pressupõe não apenas uma estruturação jurídica compatível com o ordenamento vigente, mas também a adoção de práticas de governança capazes de promover a organização das relações familiares e empresariais, reduzindo potenciais conflitos ao longo do processo sucessório. Desse modo, conclui-se que a utilização desse modelo deve ocorrer de forma planejada, técnica e individualizada, conciliando segurança jurídica, respeito às normas sucessórias e estratégias de gestão que favoreçam a perpetuidade das empresas familiares no contexto do agronegócio.

Referências

BARON, Josh; LACHENAUER, Rob. **Manual de empresas familiares**: como construir e manter uma empresa bem-sucedida e duradoura. Tradução de Ellen Andrade. São Paulo: Alta Books, 2024.

BRANDARIZ, Fernando. **Planejamento sucessório e patrimonial internacional**. 1. Ed., 2018.

TESSARI, Cláudio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. **Holdings**: planejamento sucessório, gestão patrimonial e tributária. 3. ed. São Paulo: Foco, 2025.

FORBES AGRO. **Planejamento sucessório no agronegócio brasileiro**. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-agro/2025/04/forbes-mulher-agro-a-maior-ameaca-ao-agronegocio-esta-dentro-de-casa/>.

Esta obra, nascida no âmbito da Semana Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), dá continuidade ao projeto iniciado no primeiro volume: reunir a produção científica de docentes e discentes comprometidos com os desafios de um Direito em constante transformação. Fruto de um esforço coletivo, o livro leva para além da sala de aula uma leitura crítica, atual e plural das mudanças que atravessam as normas, as instituições e a sociedade. A coletânea dedica atenção especial ao impacto das novas tecnologias sobre o Direito, examinando os limites da inteligência artificial na decisão judicial e o dever de decidir humanamente, os desafios da prova digital e da cadeia de custódia no processo penal e as transformações que a automação impõe às relações de trabalho. Ao mesmo tempo, o volume se debruça sobre a proteção de quem mais precisa do Direito, analisando o feminicídio e a recente tipificação do vicaricídio, a efetividade das medidas protetivas da Lei Maria da Penha, a judicialização de terapias para crianças com Transtorno do Espectro Autista, o acesso da pessoa idosa ao Benefício de Prestação Continuada e o debate sobre a redução da maioridade penal. Ganha destaque, ainda, o direito ao cuidado, examinado na jurisprudência do STF e do TJRS e no trabalho de cuidado não remunerado à luz da Agenda 2030, ao lado das condenações do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e do parecer consultivo sobre emergência climática. As dimensões institucional e privada completam o percurso, com estudos sobre os desafios da nova Lei de Licitações nos pequenos municípios gaúchos, o compliance como barreira contra falhas organizacionais a partir do caso Ninho do Urubu, o contrato de coparentalidade e a holding familiar no planejamento sucessório do agronegócio. Um resgate histórico da regulação jurídica da imigração no Império brasileiro fecha esse panorama. Mais do que um registro acadêmico, esta obra reafirma o papel da universidade como espaço de pesquisa, extensão e diálogo, constituindo um convite a estudantes, advogados, pesquisadores e operadores do Direito que desejam compreender as normas vigentes e também refletir sobre os caminhos da justiça diante das transformações do nosso tempo.

