DIREITO E INOVAÇÃO

Um Debate Multidisciplinar

Volume 2

Cristina Rezende Eliezer
Ana Clara Baggio Violada
Leandro Velloso e Silva
Paulo Cesar de Lara
(Organizadores)

EDITORA
ILUSTRAÇÃO

Cristina Rezende Eliezer
Ana Clara Baggio Violada
Leandro Velloso e Silva
Paulo Cesar de Lara
(Organizadores)

DIREITO E INOVAÇÃO

Um Debate Multidisciplinar

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-chefe: Fábio César Junges
Capa: Freepik
Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito e inovação [recurso eletrônico] : um debate multidisciplinar / organizadores: Cristina Rezende Eliezer ... [et al.]. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 2

ISBN 978-65-6135-327-4
DOI 10.46550/978-65-6135-327-4

1. Direito. 2. Avanço tecnológico. 3. Proteção de dados. I. I. Eliezer, Cristina Rezende (org.).

CDU: 34:004

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

E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial

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. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
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
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO 17
Cássius Guimarães Chai

APRESENTAÇÃO 23
Neiva Schuvartz

Capítulo 1 - O DESASTRE DE MARIANA E O ESVAZIAMENTO SANCIONATÓRIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL 29
Beatriz de Figueiredo Coppola

Capítulo 2 - A VÍTIMA DIGITAL NA SOCIEDADE ORIENTADA POR DADOS: GOVERNANÇA INFORMACIONAL E FUNÇÃO PREVENTIVA DA RESPONSABILIDADE CIVIL NA LGPD 43
Andrea Martins
Rossana Fisciletti

Capítulo 3 - CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA: A INTERNACIONALIZAÇÃO DE DADOS PÚBLICOS NO BRASIL 65
Nelson Camatta Moreira
Ronaldo Félix Moreira Júnior

Capítulo 4 - O ECOSSISTEMA DA MISOGINIA DIGITAL: MANOSFERA, RADICALIZAÇÃO ONLINE E A CULTURA DO FEMINICÍDIO NO BRASIL 75
Eduarda Luisa da Fontoura da Rosa
Silvio Erasmo Souza da Silva

Capítulo 5 - A METAMORFOSE DA ESFERA PÚBLICA: DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS AO BANCO GLOBAL DA IRA DE SLOTERDIJK 85
Patrícia Cristina Moreira

Capítulo 6 - A DESCARBONIZAÇÃO DA ECONOMIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DA REFORMA TRIBUTÁRIA 99
José Henrique Righi Rodrigues

Capítulo 7 - AMEAÇAS AO ESTADO LAICO E AOS DIREITOS LGBTQIAPN+ NO AVANÇO POLÍTICO DE SETORES EVANGÉLICOS NO LEGISLATIVO E NO PODER EXECUTIVO 117
Romualdo Flávio Dropa

Capítulo 8 - DIREITO DOS AUTISTAS: GOVERNANÇA DE DADOS, DIREITO À SAÚDE E A EFETIVIDADE POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL 133
Gissely Carla Biuhna Janiaki

Capítulo 9 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA: EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA E OS LIMITES DO DEVIDO PROCESSO LEGAL..... 145
Rafael Santana Frizon
Vitória Santana Frizon

Capítulo 10 - *DEEPFAKES*, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UMA ANÁLISE MULTIDISCIPLINAR ENTRE DIREITO PENAL, PROTEÇÃO DE DADOS E REGULAÇÃO TECNOLÓGICA..... 157
Amanda Passos Ferreira

Capítulo 11 - O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE IGUALDADE E SEGURANÇA JURÍDICA 167
Patrícia Cristina Moreira

Capítulo 12 - A REFORMA TRIBUTÁRIA E O MERCADO IMOBILIÁRIO: NEUTRALIDADE FISCAL, SEGURANÇA JURÍDICA E FORMAÇÃO DO PREÇO DOS IMÓVEIS 181
Daniel Ribeiro Petrocelli

Capítulo 13 - DA SOCIEDADE EM REDE À SOCIEDADE SINTÉTICA A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL AUTENTICIDADE INFORMACIONAL E RECONSTRUÇÃO JURÍDICA DA CONFIANÇA..... 195
Leandro Velloso

Capítulo 14 - A CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ APÓS A CONSULTA POPULAR: O POTENCIAL DAS REDES SOCIAIS NO CASO YASUNÍ 207
Bruna Miranda de Oliveira
Renata Miranda de Oliveira

Capítulo 15 - PATENTES ESSENCIAIS COMO INFRAESTRUTURA JURÍDICA DA ECONOMIA DIGITAL: GOVERNANÇA TECNOLÓGICA, INOVAÇÃO E LICENCIAMENTO FRAND..... 219
Andrea Martins
Marcia Helena Ribeiro Pereira Nunes

Capítulo 16 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA NO ENSINO JURÍDICO: FORMAÇÃO CRÍTICA E USO RESPONSÁVEL 251
João Teixeira de Oliveira Júnior
Neiva Schuvartz

Capítulo 17 - DA VONTADE POPULAR À VONTADE PREVISTA: A DEMOCRACIA PREDITIVA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SOBERANIA TEMPORAL DO CIDADÃO..... 263
Leandro Velloso

Capítulo 18 - CYBERSTALKING E SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS DIGITAIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DO ART. 147-A DO CÓDIGO PENAL 275
Marcelo Paiva Santos Filho

Capítulo 19 - O PAPEL DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* DAS EMPRESAS ESTATAIS EXPLORADORAS DE ATIVIDADE ECONÔMICA 287
Paula Santos Oliveira Loyola

Capítulo 20 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: GOVERNANÇA ALGORÍTMICA, INOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL 303
Alexandre José Prado Campos e Silva

Capítulo 21 - A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PAPEL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA EFETIVIDADE DA JUSTIÇA 313
Anselmo Mazur
Cristina Tonet Colodel
Maria Eduarda Alves França da Cruz
Robison Godoy de Almeida

Capítulo 22 - IA SEM FRONTEIRAS, REGULAÇÃO COM FRONTEIRAS: O CASO DEEPSEEK E OS MODELOS REGULATÓRIOS COMPARADOS PARA O BRASIL 325
Nicole Kaoane Tavares Judice
Thaís Roberta Lopes

Capítulo 23 - DO SUJEITO DE DIREITOS AO SUJEITO INFERIDO: A AGÊNCIA HUMANA E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROTEÇÃO DA AUTONOMIA NO AMBIENTE EM REDE 341
Leandro Velloso

Capítulo 24 - CONSENTIMENTO CAPTURADO: BIOMETRIA, EMPRÉSTIMO PESSOAL E A EXPLORAÇÃO FINANCEIRA DA PESSOA IDOSA 353
Magda Hruza de Souza
Pablo Vinicius Rodrigues Ribeiro

Capítulo 25 - IMPACTOS DOS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NA ATIVIDADE AGRÍCOLA: UMA ANÁLISE DA INSTABILIDADE PRODUTIVA, DA VULNERABILIDADE DO AGRICULTOR E DA NECESSIDADE DE PROTEÇÃO JURÍDICA 367
Paulo Cesar de Lara
Caroline Pinheiro
Julio Dias Lago

Capítulo 26 - *CYBERBULLYING* NEUROCIÊNCIA E PROTEÇÃO JURÍDICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO AMBIENTE DIGITAL 375
Leandro Velloso e Silva
Gláucio Diré Feliciano
Isabel Cristina Ribeiro dos Reis

Capítulo 27 - GOVERNANÇA JURÍDICA NA SAÚDE DIGITAL: UM MODELO INTEGRADO PARA CLÍNICAS 383
Ana Clara Vasques Gimenez
Alessandra Cantão Lucco
Juliana Serrato Forster

Capítulo 28 - MISOGINIA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA SOCIEDADE DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, PROTEÇÃO JURÍDICA E EVIDÊNCIAS DE SAQUAREMA-RJ 397
Iane Saraiva

Capítulo 29 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DESINFORMAÇÃO E ELEIÇÕES 2026: DESAFIOS À DEMOCRACIA E À JUSTIÇA ELEITORAL 409
Cristiane Camila Bonacin Garcia
Nathalia Godoy Rodrigues
Pedro Henrique Percinio Gianvecchio

Capítulo 30 - LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E DIÁLOGO SOCIAL: ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A DESASSISTÊNCIA PÓS-REFORMA..... 423
Robison Godoy de Almeida
Maria Eduarda Alves França da Cruz
Enzo Soares Gerigk
Guilherme Heraki

Capítulo 31 - INOVAÇÃO, DESIGUALDADES E EFETIVIDADE DE DIREITOS: OS DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À CIDADANIA..... 435
Alexandra Villela Boechat
Natália Cristina Corrêa Castelo Branco
Rafaella Araujo Lessa
Thalissa Pádua Gilaberte

Capítulo 32 - JUSTIÇA FISCAL, RACIONALIDADE LIMITADA E TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O CASHBACK COMO MEDIAÇÃO COGNITIVA DA PROGRESSIVIDADE DO IBS E DA CBS 447
Thaís Roberta Lopes
Ana Clara Vasquez Gimenes
Nicole Kaoane Tavares Judice

Capítulo 33 - VULNERABILIDADE, RELAÇÕES AFETIVAS E REPRODUÇÃO DA SELETIVIDADE PENAL 461
Ana Clara Vasques Gimenez
Thais Roberta Lopes
Daphini de Almeida Alves

Capítulo 34 - AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA NA ERA DIGITAL: O IMPACTO DO MICROTARGETING POLÍTICO NA AUTONOMIA DECISÓRIA DO ELEITOR..... 477
Higor José Henriques Lopes
Igor França Rabêlo

Capítulo 35 - ENTRE A TESE 786 DO STF E O ECA DIGITAL: O DIREITO AO ESQUECIMENTO NA TUTELA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA INTERNET 491
Diego da Silva Ramos
Edinilson Donisete Machado
Ruan Ricardo Bernardo Teodoro

Capítulo 36 - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS QUE OFENDEM EXCLUSIVAMENTE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL 503
Robison Godoy de Almeida
Paulo Cesar de Lara
Enzo Soares Gerigk
Guilherme Heraki

Capítulo 37 - INFILTRAÇÃO E RONDA VIRTUAL DE AGENTES NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL..... 513
Marcelo Lebre

Capítulo 38 - CONTRATOS DE MARKETPLACE NO DIREITO BRASILEIRO: ALOCAÇÃO DE RISCOS E CRITÉRIOS FUNCIONAIS DE RESPONSABILIDADE PERANTE O CONSUMIDOR 527
Elcio Domingues da Silva
Júlia de Oliveira Mariano

Capítulo 39 - DA PALAVRA AO CIRCUITO: TRANSFOBIA ALGORÍTMICA E DIREITO DE FRONTEIRAS NA SOCIEDADE DAS NÃO-COISAS 543
Silvia Turra Grechinski
Allana Campos Marques Schrappe

Capítulo 40 - CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: NOVOS DIREITOS COLETIVOS, IDENTITÁRIOS E DA NATUREZA 557
Bruna Emanuelle Barboza
Maria Eduarda Buten
Matheus Menezes Garcia de Barros Cordeiro
Paulo Cesar de Lara

Capítulo 41 - A FALTA DE INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA DEMONSTRA QUE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO AINDA NÃO ESTÃO PREPARADAS PARA OFERECER A INCLUSÃO? 567
Caio Silva de Sousa

Capítulo 42 - A RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO INVESTIDOR-ANJO NO ECOSSISTEMA DE STARTUPS: DA BLINDAGEM LEGAL À GARANTIA PROCESSUAL 579
Eduardo Tourinho Gomes

Capítulo 43 - CONSTITUCIONALISMO AMAZÔNICO: FUNDAMENTOS TERRITORIAIS, ECOLÓGICOS E INTERCULTURAIS 595
Paulo Cesar de Lara
Delson Fernando Barcellos Xavier
Alexandre Almeida Rocha

Capítulo 44 - A RESPONSABILIDADE MÉDICO-ALGORÍTMICA: AUTONOMIA PROFISSIONAL, SEGURANÇA DO PACIENTE E PROVA DIGITAL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL..... 613
Fábio Ricardo Rodrigues dos Santos

Capítulo 45 - LUNGA, O CANGACEIRO FAMINTO QUEER: RASURAS NA HETERONORMATIVIDADE NO FILME *BACURAU* (2019)..... 631
Imaíra Pinheiro de Almeida da Silva

Capítulo 46 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, VIGILÂNCIA ESTATAL E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DO CASO CAJAR À LUZ DA AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA 649
Imaíra Pinheiro de Almeida da Silva

POSFÁCIO 661
Kauã Duarte

SOBRE OS ORGANIZADORES 663

PREFÁCIO

Falar em inovação tornou-se, paradoxalmente, uma das formas mais recorrentes de simplificar processos que são, por natureza, complexos. No debate público, na formulação de políticas, na produção acadêmica e mesmo na linguagem jurídica, inovação é frequentemente reduzida à incorporação de novas tecnologias, à digitalização de procedimentos ou à adoção de sistemas de inteligência artificial. Essa compreensão, embora registre uma dimensão real do fenômeno, é insuficiente. Inovar não significa apenas introduzir um instrumento novo. **Significa, a nosso sentir: alterar relações, capacidades, estruturas decisórias, formas de produção, padrões de responsabilidade e modos de distribuição de riscos e benefícios**. É precisamente nessa diferença entre novidade tecnológica e transformação socialmente relevante que se encontra uma das contribuições mais importantes deste volume.

Os trabalhos aqui reunidos demonstram que a inovação jurídica não pode ser encerrada em um único campo disciplinar. Ela atravessa a inteligência artificial, a governança de dados, a proteção da personalidade, a democracia, a tributação, as relações econômicas, a sustentabilidade, a inclusão, a saúde, a educação, a investigação criminal, a tutela de grupos vulneráveis, a responsabilidade civil e as próprias formas de organização institucional da justiça. A diversidade dos objetos não dispersa o livro. Ao contrário, evidencia que a inovação contemporânea opera por conexões; e, essa política editorial inaugurada com o volume 1 desta Coletânea mantém-se estável e provocadora. Seus efeitos atravessam fronteiras tradicionais entre o público e o privado, entre o econômico e o social, entre a regulação e a tecnologia, entre a decisão individual e a arquitetura sistêmica que condiciona essa decisão.

Esse ponto merece atenção. Há uma tendência a tratar inovação como categoria autossuficiente, quase sempre dotada de sentido positivo. O novo seria, por definição, superior ao existente; a aceleração representaria eficiência; a automação, racionalidade; a expansão tecnológica, desenvolvimento. O Direito, nesse cenário, apareceria apenas como mecanismo de adaptação, destinado a remover obstáculos normativos ou corrigir efeitos colaterais. Uma compreensão juridicamente mais exigente precisa inverter essa perspectiva. A pergunta relevante não é apenas se uma determinada solução é nova ou tecnicamente eficiente, mas

que espécie de transformação ela produz, para quem produz benefícios, quais dependências cria, quais assimetrias amplia ou reduz; e, quais custos sociais, ambientais e institucionais transfere para terceiros.

É também por essa razão que a inovação deve ser compreendida em sua multidimensionalidade. Há inovação tecnológica quando novas ferramentas, sistemas e infraestruturas alteram capacidades de ação. Há inovação regulatória quando o Direito formula respostas novas para problemas novos ou reconfigurados. Há inovação institucional quando organizações públicas e privadas modificam procedimentos, responsabilidades e formas de prestação de serviços. Há inovação social quando mudanças ampliam acesso, participação, inclusão ou proteção. Há inovação territorial quando conhecimento, infraestrutura e oportunidades deixam de se concentrar em poucos centros e passam a dialogar com necessidades e potencialidades locais. Há, ainda, inovação socioambiental, cuja medida não pode ser apenas a produtividade, mas também a capacidade de reduzir impactos, preservar recursos, distribuir benefícios e evitar que a modernização tecnológica reproduza formas antigas de exploração.

O conjunto de estudos deste livro é particularmente valioso porque permite observar essas dimensões em interação. Algumas contribuições examinam diretamente sistemas algorítmicos, inteligência artificial, plataformas, dados e novas formas de subjetividade. Outras investigam as consequências da inovação sobre direitos fundamentais, processos democráticos, proteção de crianças, pessoas idosas, grupos historicamente vulnerabilizados e relações de consumo. Há também trabalhos que deslocam o foco para tributação, mercado, sustentabilidade, bioeconomia, organização da justiça e mecanismos de responsabilização. Tomados em conjunto, esses textos revelam que a inovação não constitui setor isolado da ordem jurídica. Ela se converteu em condição transversal de transformação do próprio Direito.

Esse caráter transversal impõe uma cautela adicional. Quanto mais a inovação se torna elemento estrutural da vida social, menos adequado é avaliá-la apenas a partir da velocidade da adoção tecnológica. Infraestruturas digitais demandam energia, água, minerais, equipamentos, território e cadeias produtivas. Sistemas de inteligência artificial dependem de dados, trabalho humano, capacidade computacional e estruturas de governança. Processos de bioinovação envolvem patrimônio genético, conhecimentos tradicionais, biodiversidade e repartição de benefícios. A expansão de plataformas e mercados digitais produz oportunidades econômicas, mas

também modifica regimes de dependência, controle e concentração. A materialidade da inovação, frequentemente obscurecida pela linguagem do virtual, precisa retornar ao centro da análise jurídica.

A Agenda 2030 oferece, nesse sentido, uma referência útil não porque resolva previamente os conflitos associados à inovação, mas porque recorda sua dimensão distributiva. O debate costuma aproximar inovação de indústria, infraestrutura, crescimento econômico e produtividade (ODS9). Esses objetivos são relevantes, mas não esgotam a questão. Igualdade de gênero (ODS5), redução das desigualdades (ODS10), eficiência no uso da água (ODS 6), consumo e produção responsáveis, proteção da biodiversidade (ODS 12, 13, 8, 15), repartição justa de benefícios, cooperação científica e transferência tecnológica (ODS 17), também, dizem respeito ao modo como sociedades escolhem inovar. Uma política de inovação que expande capacidades técnicas, mas aprofunda exclusões, concentra conhecimento, externaliza danos ambientais ou fragiliza direitos pode ser tecnologicamente sofisticada e, ainda assim, juridicamente deficiente.

É aqui que se pode propor uma lente de leitura adicional para os estudos reunidos nesta obra. A inovação juridicamente relevante deveria ser examinada, ao menos, a partir de quatro perguntas simultâneas. A primeira diz respeito à capacidade: que novas possibilidades de ação a inovação cria e quem efetivamente tem acesso a elas? A segunda concerne à responsabilidade: quais riscos são produzidos, quem os controla e quem responde quando se concretizam? A terceira envolve distribuição: como vantagens, custos e oportunidades são repartidos entre grupos sociais, territórios e gerações? A quarta se refere à sustentabilidade: quais recursos materiais, ambientais e institucionais sustentam a transformação e quais limites precisam ser preservados para que seus efeitos não comprometam direitos presentes e futuros. Essa abordagem crítica se desenha a partir do que temos chamado de *fragmentação sistêmica, governança de riscos e justiça global* (Chai, 2026).[1]

Essas quatro perguntas afastam duas reduções frequentes. A primeira identifica inovação com tecnologia. A segunda identifica inovação com progresso. Nem toda inovação é tecnológica, e nem toda novidade produz avanço social. O Direito tem precisamente a função de

1 CHAI, Cássius Guimarães. *Fragmentación sistémica, gobernanza de riesgos y justicia global: nuevas configuraciones del conflicto en la era multipolar*. 2026. Tese (Doutorado em Estado de Direito e Governança Global, linha Geopolítica) – Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2026. Defesa realizada em 4 set. 2026.

distinguir essas situações, criando condições para que capacidades técnicas sejam compatíveis com autonomia, igualdade, dignidade, sustentabilidade e responsabilidade pública. Isso não significa transformar a regulação em oposição à inovação. Significa reconhecer que a qualidade jurídica da inovação depende também da arquitetura normativa que define seus limites, incentivos, salvaguardas e finalidades.

Outra virtude do volume está em não restringir a análise ao plano abstrato. A multiplicidade de objetos evidencia como transformações amplas se manifestam em situações concretas: na forma pela qual dados são coletados e utilizados; na maneira como decisões são automatizadas; no acesso a serviços; na circulação de informações; na formação de preços; na participação política; na responsabilização por danos; no exercício da parentalidade; na proteção da infância; na atuação de instituições públicas; na organização das atividades econômicas e na relação entre desenvolvimento e sustentabilidade. Essa passagem entre estrutura e experiência concreta torna o debate sobre inovação juridicamente mais denso e socialmente mais consequente.

Aos organizadores e à organizadora deve ser reconhecido o mérito de reunir perspectivas que não se acomodam em uma definição estreita do tema. A construção de uma obra coletiva dessa natureza exige mais do que proximidade temática. Exige abertura para diferentes métodos, campos jurídicos e problemas, sem perder um eixo comum. O resultado é um volume que pode ser lido tanto como registro das tensões atuais do Direito diante da mudança tecnológica quanto como convite para ampliar o próprio conceito de inovação. Aos pesquisadores e pesquisadoras que integram a obra, cabe igualmente o reconhecimento pela disposição de enfrentar objetos em movimento, cujas categorias ainda estão em processo de estabilização e cujas consequências sociais não podem ser avaliadas por fórmulas prontas.

Este livro chega, portanto, em momento oportuno. A questão já não é saber se o Direito será afetado pela inovação. Essa transformação está em curso e atinge simultaneamente instituições, mercados, direitos, territórios e formas de sociabilidade. O desafio é construir critérios capazes de distinguir inovação socialmente fecunda de simples aceleração técnica; transformação institucional de mera automatização; expansão de capacidades de aprofundamento de dependências. Nesse percurso, a reflexão jurídica tem papel insubstituível. Ela não deve apenas acompanhar o novo, mas interrogá-lo, qualificá-lo e, quando necessário, estabelecer

condições para que a mudança permaneça compatível com os compromissos democráticos, sociais e ambientais que dão sentido ao desenvolvimento.

É com essa perspectiva que se recebe e se celebra o presente volume. Mais do que apresentar respostas definitivas, ele amplia o campo das perguntas. E talvez essa seja uma das expressões mais consistentes da própria inovação intelectual: deslocar fronteiras conceituais, revelar dimensões antes tratadas de maneira separada e oferecer instrumentos para compreender que o futuro não é produzido apenas pela tecnologia disponível, mas pelas escolhas jurídicas, políticas e sociais que definem como essa tecnologia será incorporada à vida coletiva.

Cássius Guimarães Chai

Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão (PROFIAP e PPGAERO)

Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória-FDV

Promotor de Justiça-MPMA

APRESENTAÇÃO

Apresentar uma obra coletiva é, antes de mais nada, reconhecer a importância do diálogo interdisciplinar na construção do conhecimento. A reunião de diferentes pesquisadores em torno de uma temática comum, trazendo distintas leituras sobre os temas de investigação, perspectivas teóricas e experiências acadêmicas, cria, sem dúvida, um espaço de interlocução que ultrapassa o pensamento individual de cada autor e as particularidades de cada tema.

É nesse encontro de ideias que o conhecimento se amplia, se questiona e se transforma. É também nessa perspectiva que se insere a obra Direito e Inovação: um debate multidisciplinar – Volume 2, que reúne olhares diversos e possibilita uma reflexão ampla sobre as relações entre o Direito e as transformações que marcam a sociedade contemporânea.

A escolha do tema Direito e Inovação como elemento articulador desta obra coletiva evidencia a amplitude e a atualidade do debate proposto. É imperioso salientar que a inovação, no contexto desta obra, não deve ser apreendida sob uma perspectiva exclusivamente tecnológica. Seu alcance é significativamente mais amplo, abrangendo também as transformações que se processam nas relações sociais, nas formas de comunicação, nas instituições, na educação, na produção e circulação do conhecimento e nos próprios modos de compreender e enfrentar os problemas que emergem em uma sociedade em permanente movimento.

O Direito, inserido nesse contexto de constantes transformações, é continuamente provocado a dialogar com novas realidades sociais, comportamentos, tecnologias e demandas. Esse cenário exige não apenas a atualização dos marcos normativos, mas, sobretudo, a capacidade de interpretar criticamente as mudanças que se apresentam e de construir respostas jurídicas adequadas aos desafios contemporâneos.

Compreender a inovação a partir dessa perspectiva significa, portanto, reconhecer que ela não se restringe à criação ou à incorporação de novas tecnologias, mas envolve processos de transformação que repercutem sobre a própria maneira como a sociedade se organiza, produz conhecimento, estabelece relações e enfrenta seus desafios. É nesse espaço de interseção entre Direito, inovação e transformação social que se situa a presente obra.

Nesse sentido, pode-se afirmar que é justamente essa diversidade que constitui uma das maiores riquezas de uma obra multidisciplinar. Os diferentes temas e abordagens aqui reunidos não precisam necessariamente convergir para uma única resposta. Sua importância reside, precisamente, na possibilidade de apresentar diferentes perspectivas sobre fenômenos que, por sua complexidade, não podem ser adequadamente compreendidos a partir de um único campo do saber.

Questões relacionadas à tecnologia, à proteção de dados, à inteligência artificial, à liberdade de expressão e a tantas outras manifestações da inovação contemporânea evidenciam que os desafios enfrentados pelo Direito ultrapassam as fronteiras de uma determinada disciplina e demandam um olhar interdisciplinar, capaz de estabelecer conexões entre diferentes áreas do conhecimento e de promover uma compreensão mais ampla e crítica dos fenômenos analisados.

Em um cenário marcado pela velocidade das transformações, acompanhar a inovação não significa simplesmente conhecer novas ferramentas ou incorporar novas tecnologias às práticas profissionais. Significa, sobretudo, desenvolver a capacidade de compreender seus fundamentos, seus impactos, suas possibilidades e seus limites. Significa reconhecer, ainda, que a inovação também transforma a maneira como produzimos conhecimento, pesquisamos, ensinamos e nos relacionamos com a informação. Essa realidade nos coloca diante de uma importante responsabilidade acadêmica: a de compreender criticamente as transformações do presente e refletir sobre seus impactos na produção e na disseminação do conhecimento.

É importante frisar que a leitura acadêmica não se limita à aquisição de informações ou de subsídios teóricos. Ler significa também entrar em contato com perspectivas distintas das nossas, confrontar ideias e ampliar nossa capacidade de interpretar a realidade a partir de diferentes olhares. O confronto de ideias, nesse contexto, não pressupõe necessariamente a exclusão de uma perspectiva pela outra; ao contrário, pode representar uma oportunidade de ampliação do pensamento, na medida em que nos permite compreender a realidade também a partir da percepção e da experiência do outro. É nessa perspectiva que a leitura e a pesquisa assumem papel fundamental na formação acadêmica.

A pesquisa, por sua vez, não pode ser compreendida apenas como um caminho destinado à obtenção de respostas. Ela constitui, antes, um exercício contínuo de formulação de perguntas, investigação, análise

crítica e construção do conhecimento. Pesquisar implica questionar o que está posto, problematizar certezas, confrontar perspectivas e buscar novas possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados. Quando diferentes pesquisas encontram espaço em uma mesma obra, como ocorre nesta coletânea, cria-se um ambiente especialmente fecundo para que essas perspectivas dialoguem entre si, estabeleçam conexões e produzam novas reflexões, e é isso que deve nos fascinar, pois amplia o nosso senso crítico e nosso conhecimento.

Essa dimensão é especialmente relevante no campo da educação. As transformações contemporâneas nos desafiam a repensar não apenas aquilo que ensinamos, mas também a forma como ensinamos e como preparamos nossos estudantes para uma realidade profissional em permanente construção. A universidade não pode permanecer alheia às mudanças que acontecem na sociedade, assim como não pode limitar sua atuação à transmissão de conhecimentos já consolidados. Sua função também envolve estimular a curiosidade intelectual, a capacidade investigativa, o pensamento crítico e a disposição para aprender continuamente.

Nesse sentido, apropriar-se da inovação constitui uma necessidade para a educação contemporânea. Não se trata de substituir conhecimentos ou práticas consolidadas por novas ferramentas, mas de compreender de que maneira os recursos e as possibilidades que surgem podem contribuir para ampliar a aprendizagem, fortalecer a pesquisa e qualificar a produção do conhecimento. Especialmente diante dos avanços tecnológicos e da inteligência artificial, torna-se cada vez mais necessário formar sujeitos capazes de utilizar esses recursos de maneira crítica, ética e responsável, reconhecendo tanto suas potencialidades quanto os desafios que deles decorrem.

Para o Direito, esse movimento é ainda mais significativo. A velocidade das transformações sociais e tecnológicas faz surgir situações que desafiam categorias jurídicas tradicionalmente estabelecidas e exigem novas interpretações, novos debates e, em determinadas situações, novas formas de regulação. O jurista contemporâneo precisa, portanto, estar disposto a transitar por diferentes campos do conhecimento, compreendendo que a complexidade dos problemas sociais não encontra respostas suficientes em perspectivas isoladas.

É nesse ponto que Direito e inovação estabelecem uma relação particularmente fecunda. Ao mesmo tempo em que a inovação provoca o Direito a repensar conceitos, práticas e instrumentos, o conhecimento

jurídico contribui para que as transformações ocorram dentro de parâmetros que considerem direitos, responsabilidades, valores e princípios fundamentais. O desafio não está em escolher entre inovação e proteção jurídica, mas em construir possibilidades de convivência entre desenvolvimento, conhecimento e responsabilidade.

A pluralidade presente nesta obra contribui justamente para esse exercício. Cada abordagem acrescenta uma perspectiva ao debate e permite ao leitor perceber que as transformações contemporâneas podem ser analisadas sob diferentes ângulos. Essa diversidade não diminui a unidade da obra; ao contrário, é ela que lhe confere riqueza acadêmica, pois evidencia que compreender a inovação exige disposição para dialogar com diferentes saberes e reconhecer que a construção do conhecimento se fortalece quando incorpora perspectivas diversas.

Uma obra coletiva também representa uma experiência de construção compartilhada. Cada texto traz consigo uma trajetória de pesquisa, uma inquietação, uma pergunta e uma interpretação da realidade. Quando essas contribuições são reunidas, passam a compor um espaço maior de reflexão, no qual o leitor pode não apenas encontrar respostas, mas também ser provocado a formular novas perguntas. E talvez seja justamente essa uma das funções mais importantes da produção acadêmica: não encerrar o debate, mas criar condições para que ele continue.

Direito e Inovação: um debate multidisciplinar – Volume 2 insere-se, portanto, em um movimento necessário de aproximação entre diferentes áreas do conhecimento e de reflexão sobre os desafios impostos por uma sociedade em transformação. Sua contribuição está tanto na diversidade dos temas que reúne quanto na possibilidade de estabelecer, entre eles, conexões que ampliam a compreensão do papel do Direito diante das novas realidades.

Que esta obra possa encontrar leitores dispostos não apenas a percorrer suas páginas, mas a dialogar com as ideias nelas apresentadas, confrontá-las, questioná-las e, a partir delas, construir novas possibilidades de conhecimento. Que possa também estimular novas pesquisas, novas leituras e novas práticas acadêmicas, reafirmando a importância de uma educação comprometida com a formação crítica e com a capacidade de compreender e participar das transformações do seu tempo.

Afinal, em uma sociedade na qual o conhecimento se transforma continuamente, também precisamos compreender que aprender é um processo permanente. A inovação nos desafia a ampliar nossos horizontes,

a pesquisa nos ensina a questionar e a educação nos oferece as condições para transformar conhecimento em ação. É nesse movimento, marcado pelo diálogo entre diferentes perspectivas, que o Direito pode acompanhar as transformações da sociedade sem perder de vista sua responsabilidade na construção de relações mais conscientes, responsáveis e comprometidas com a dignidade humana.

Neiva Schuvartz

Mestre em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (diploma reconhecido pela Universidade de São Paulo-USP.); especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Milton Campos; especialista em Negócios Internacionais pela Faculdade PUC Minas; Pós graduanda em Psicologia organizacional e do Trabalho; Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Belo Horizonte e Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Atualmente é Pró Reitora Acadêmica e Coordenadora do curso de Direito e professora do Centro Universitário de Sete lagoas- UNIFEMM;, Participa do grupo de estudos Relações de Trabalho e Sindicalismo da PUCRS. É sócia - Schuvartz Guimarães Advogados.

Capítulo 1

O DESASTRE DE MARIANA E O ESVAZIAMENTO SANCIONATÓRIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Beatriz de Figueiredo Coppola[1]

1 Introdução

O direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de preservação e defesa da natureza pelo bem das gerações futuras estão logo no primeiro item de considerações preambulares do acordo de *repactuação* celebrado entre a Samarco Minerações S/A, suas acionistas e controladoras, a União, governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, os Ministérios Públicos Estaduais e Federal e as Defensorias Públicas da União e dos Estados, por força do desastre socioambiental decorrente do rompimento da barragem do Fundão, localizada no complexo minerário de Germano em Mariana – Minas Gerais, ocorrido em 5 de novembro de 2015.

A menção a esse direito no preâmbulo do acordo não é à toa: a massa de lama e rejeitos tóxicos da mineração atingiu o Rio Gualaxo do Norte, alcançou o Rio do Carmo, o qual desagua no Rio Doce, que, por sua vez, seguiu por um longo trajeto até a costa do Espírito Santo. Com o rompimento, houve poluição dos rios, danos às áreas de preservação permanente localizadas às margens dos cursos d'água e ao litoral capixaba, morte de animais, contaminação de diversas espécies da fauna e da flora e destruição massiva de vegetação nativa e da mata ciliar. Além disso, os prejuízos sociais remetem à destruição do distrito de Bento Rodrigues, pertencente ao município de Mariana, com a morte de 19 pessoas e o desalojamento de aproximadamente 200 famílias.[2] Os múltiplos danos associados à tragédia são, assim, irreversíveis.

---

1 Graduada (2015) e Mestre em Direito Civil (2025) pela Universidade de São Paulo – USP. Aluna do programa de pós-graduação *lato sensu* em Direito Notarial e Registral da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas. Sócia do escritório Figueiredo & Coppola Advocacia.

2 Desastre Ambiental em Mariana e Recuperação do Rio Doce. Disponível em: https://

Em um cenário como o desastre de Mariana, as proporções dessa irreversibilidade acarretam o engajamento de uma série de entes e órgãos públicos, além dos agentes privados. Tais entidades públicas, segundo consta do acordo de *repactuação*, assumiram uma série de obrigações – ao lado da mineradora – para amenizar os prejuízos, uma vez que não haveria possibilidade de retorno ao *statu quo ante*.

Essa irreversibilidade do dano pode ser desafiadora ao regime da responsabilidade civil, especialmente segundo as máximas aplicadas nos países de *civil law*, que tendem a restringir a indenização à extensão da lesão. Não por menos, há tantos debates sobre as diferenças entre as noções de compensação e reparação, as funções atribuídas à responsabilidade no direito privado e o que se pode – ou não – alcançar por meio das indenizações.

A dificuldade de enfrentar cenários de danos irreversíveis estaria relacionada, justamente, à impossibilidade do direito privado deter um instrumento suficiente para sancionar o agente causador do prejuízo. Em uma lógica de responsabilização, objetiva ou subjetiva, o propósito da indenização encontraria como baliza e como limitante a extensão do prejuízo causado. Há até mesmo uma disposição legal específica para tanto, prevista no artigo 944 do Código Civil, a qual taxativamente dispõe que a indenização medir-se-á pela *extensão do dano*.

Em desastres de grandes proporções, essa baliza e esse limitador parecem ser pulverizados *ab initio*, exatamente porque o prejuízo se torna objetivamente imensurável. O direito, nessas circunstâncias, encontra suas próprias limitações: o inexorável transcurso do tempo, a impossibilidade de reverter a destruição, a memória humana sobre expectativas perdidas e a dor da perda de um futuro possível.

Cenários como esse levam a questionamentos sobre os verdadeiros valores que regem a sociedade e, por consequência, o Direito, e sobre as razões pelas quais a realidade se conforma de determinadas maneiras e não de outras. Não há respostas definitivas a tais indagações, mas elas geram irresignação diante das soluções jurídicas e políticas adotadas nesses casos. Permanece, então, a pergunta: será que a solução poderia ter sido mais adequada?

A análise do acordo de *repactuação* celebrado e as obrigações que foram impostas à mineradora e a todos os *stakeholders* a ela vinculados

meioambiente.mg.gov.br/w/desastre-ambiental-em-mariana-e-recuperacao-do-rio-doce. Acesso em: 12 set. 2026.

pareceriam grandiosas e pesarosas, dignas da gravidade do ato ilícito, não fosse pelas obrigações impostas ao Poder Público paralelamente, as quais o tornaram coobrigado na reparação daquilo que os agentes privados causaram.

O presente artigo crítico destina-se, justamente, a analisar como a desoneração da mineradora e de suas acionistas e controladoras seria uma consequência da oneração do Poder Público e quais as dificuldades que subsistem para que o direito privado encontre instrumentos jurídicos aptos e suficientes para sancionar atos ilícitos causadores de danos irreversíveis.

Para tanto, além da análise dos termos do acordo de repactuação, com foco nas obrigações impostas ao Estado, refletir-se-á sobre as funções da responsabilidade civil e como a negligência empresarial configuraria um ilícito lucrativo, especialmente diante do regime de coobrigação decorrente da transação.

2 O acordo de repactuação sobre o desastre de Mariana e os ônus ao estado brasileiro

Após o rompimento da barragem de Fundão, em 05 de novembro de 2015, foram ajuizados diversos processos que tinham por objeto a compensação dos danos individuais e transindividuais resultantes da catástrofe, como ações civis públicas e ações indenizatórias. A fim de obter uma resolução mais célere para todas as disputas coletivas e individuais, diversas partes celebraram um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta em 02 de março de 2016.

Esse termo previa originalmente 42 programas socioeconômicos e ambientais para *promover a recuperação, mitigação, remediação, reparação e compensação, inclusive indenização*, dos prejuízos decorrentes do rompimento da barragem. Em 2024, mais de 9 anos após o incidente, uma nova transação foi homologada, a fim de repactuar as obrigações assumidas pela empresa, por suas acionistas e pela Fundação Renova, criada para desenvolver e implementar parte das medidas de reversão ou compensação dos prejuízos.[1]

Este *Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão* é o que frequentemente se denomina

1 BRASIL, Samarco *et al.* **Acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da barragem de Fundão.** Disponível em: https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf. Acesso em: 09 set. 2026.

como termo (ou acordo) de repactuação e, justamente, o que interessa ao presente artigo, porque estabeleceu uma série de obrigações ao Poder Público, paralelas àquelas impostas aos agentes privados.

Como objeto contratual, o acordo traz a renegociação integral de *todas as medidas, programas, responsabilidades e obrigações* assumidas pela Samarco, pela Fundação Renova e pelas acionistas, notadamente a Vale S/A e a BHP Billiton Brasil Ltda., subsidiária nacional da mineradora anglo-australiana BHP – a maior mineradora do mundo em valor de mercado[1].

O valor global da transação está estimado, segundo o termo de repactuação, em R$ 170.000.000.000,00 – cento e setenta bilhões de reais –, em verbas destinadas a diversos propósitos, como o custeio de programas públicos de recuperação socioeconômica e socioambiental e, nos casos em que essas sejam inviáveis, a compensação dos prejuízos suportados pela União. Há, também, uma série de iniciativas envolvendo transferência de renda, fomento ou reparação de prejuízos, ora destinando-se a satisfazer interesses de grupos afetados, como pescadores, agricultores, indígenas, quilombolas e povos tradicionais, ora subsidiando políticas públicas na educação, na ciência, na inovação, na saúde, na tutela de grupos vulneráveis e na infraestrutura regional, além de recursos para fiscalização da mineração no âmbito do poder de polícia estatal.

Uma particularidade do termo de repactuação é que boa parte das obrigações de fazer dele decorrentes são atribuídas ao Poder Público, ainda que se reconheça expressamente a inexistência de responsabilidade estatal pelo rompimento da barragem.[2] A partir disso, a distinção classificatória constante do acordo, entre obrigações de pagar e obrigações de fazer, ganha coerência, considerando-se a lógica que parece ter sido adotada para elaboração do pacto.

Essa lógica parece fundar-se em duas premissas distintas. A primeira remete à irreversibilidade dos efeitos do rompimento, já que é impossível retornar ao *statu quo ante*, havendo inclusive risco de que intervenções ambientais diretas pudessem trazer novas consequências deletérias, diante

1 BHP. **About Us**. Disponível em: https://www.bhp.com/about. Acesso em: 19 set. 2026.

2 "Cláusula 5. As medidas a serem implementadas pelo PODER PÚBLICO com recursos da OBRIGAÇÃO DE PAGAR deste ACORDO consistem em solução consensual para a compensação de danos socioambientais e socioeconômicos e não implicam sub-rogação ou assunção, pela UNIÃO FEDERAL ou pelos ESTADO DE MINAS GERAIS e ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, de qualquer responsabilidade quanto ao ROMPIMENTO e seus efeitos." (BRASIL, Samarco *et al.* **Acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da barragem de Fundão.** Disponível em: https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf. Acesso em: 09 set. 2026. p. 24.)

do considerável tempo transcorrido.[3] Seria o que a sabedoria popular resume no ditado "o que não tem remédio, remediado está". A segunda, mais complexa, remete à noção de que a execução dessas medidas de compensação, recuperação e fomento somente pode ser conduzida pelo Poder Público[4], uma vez que os agentes econômicos privados não poderiam executar tais políticas de interesse transindividual.

Uma inquietação surge a partir desse cenário: o pagamento seria suficiente para se eximir das consequências do ilícito; seria a principal (e talvez única) consequência. Em tal situação, a causadora do dano expandiria o campo consequencial da responsabilidade, terceirizando parte considerável dos ônus da sanção ao Estado, que passa a ter com uma série de obrigações para adimplir, no intuito de reverter ou remediar os prejuízos suportados pelas pessoas, pelo meio-ambiente, pela sociedade e pelo Estado.

Essa transferência de responsabilidade é um indicativo de como as funções atribuídas à responsabilidade civil são percebidas e como as sanções aplicadas no direito privado – ainda que em contextos transacionais - estariam desvirtuando os efeitos dissuasórios inerentes à sanção. No caso de Mariana, a desoneração dos agentes privados funcionaria como o indício de que a responsabilização se encontra em crise.

3 Oneração e desoneração – transferência de obrigações de agentes privados ao estado e as funções da responsabilidade civil

A percepção de que as principais obrigações impostas aos agentes privados associados ao desastre de Mariana são majoritariamente de pagar e que as obrigações de implementar medidas para reversão ou minoração das consequências do rompimento da barragem são atribuídas ao Estado induz, necessariamente, a uma reflexão sobre como são compreendidas e aplicadas as funções da responsabilidade civil no sistema jurídico brasileiro.

O dever de pagar é diretamente associado à função compensatória da responsabilidade civil, que é, inquestionavelmente, a principal função atribuída ao instituto. O aspecto redistributivo atende bem à economia de mercado e a um ideal de justiça substancial, pois tem por objetivo

3 BRASIL, Samarco *et al. Op. cit.* p. 12.
4 BRASIL, Samarco *et al. Op. cit.* p. 12.

restaurar a vítima à condição anterior à lesão.[1] Sobre tal concepção, Judith Martins-Costa destaca, de forma crítica, a "insistência de atribuir-se à responsabilidade civil, como se integrasse sua própria natureza, um caráter estritamente reparatório", sem que haja uma abertura repertorial a sanções em direito privado.[2]

Esse dogma da reparação repousa no dever de reparar o dano injusto, isto é, a lesão a interesse alheio tutelado pelo direito, em um conflito intersubjetivo entre ofensor e vítima.[3] A reparação se realizaria por três formas de tutela: a restitutória, a ressarcitória e a satisfativa. A restitutória busca reconstituir o lesado ao *statu quo ante*, preferencialmente *in natura*. A ressarcitória compensa em pecúnia o prejuízo econômico e tem caráter subsidiário e complementar, sendo cabível quando a restituição é impossível ou insuficiente. A satisfativa, por sua vez, também repõe a vítima à situação anterior, mas para exercer uma posição subjetiva, como na retratação pública ou no adimplemento de uma prestação negocial.[4]

Todas essas tutelas, seja *in natura* (restitutória e satisfativa), seja ressarcitória, obedecem à mesma lógica da justiça corretiva: recompor o que foi perdido, e nada além disso. Nisso reside a estreiteza da função compensatória, cujo limite é a extensão do dano.[5] Embora a lei preveja diversas hipóteses de tutela *in natura*, a tendência das últimas décadas é a preferência pela indenização em dinheiro, o que é corroborado pelo próprio acordo de repactuação envolvendo o desastre de Mariana.

O perfil ressarcitório da função compensatória seria muito limitante, exatamente porque resulta em sanção insuficiente, em alguns casos. Tanto é assim que, na contemporaneidade, considera-se que a responsabilidade civil apresenta, ao menos, outras duas funções: a preventiva e a punitiva.

A função preventiva surge como resposta aos novos riscos enfrentados pela sociedade, que deslocam o foco da responsabilidade civil do dano já ocorrido para a sua antecipação. Como observa Ulrich Beck, o risco tem um "componente futuro": refere-se a "destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são

1 ROSENVALD, Nelson. **As funções da responsabilidade civil: A reparação e a pena civil.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 101.

2 MARTINS-COSTA, Judith**. Os Danos à Pessoa no Direito Brasileiro e a Natureza da sua Reparação**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 19, março/2001. p. 204.

3 ROSENVALD, Nelson. *Op. cit*. p. 102.

4 ROSENVALD, Nelson. *Op. cit*. p. 103.

5 MARTINS-COSTA, Judith. *Op. cit.* p. 200-201.

reais hoje".[6] Por isso, a função preventiva tem caráter prospectivo: volta-se para o futuro ao estabelecer a consequência jurídica em patamar capaz de prevenir novas condutas geradoras do risco ou a concretização do dano a ele associado, com o propósito de "aumentar o nível de segurança dos indivíduos e da sociedade toda".[7]

A prevenção, compreendida como um princípio jurídico, norteia a edição de novas normas e a estruturação do ordenamento, e se aplica a riscos atuais, concretos e conhecidos.[8] Relaciona-se, ainda, a uma concepção de responsabilidade civil que contempla, além do dano, o dever de diligência, o qual exige de indivíduos e corporações uma atuação prévia, para evitar o prejuízo.[9]

Essa mudança de perspectiva temporal busca enfrentar as imperfeições do modelo *ex post*, notadamente: (i) a ineficácia da responsabilização como fator de desestímulo; (ii) a ausência de monitoramento da conduta do réu após a condenação compensatória; (iii) o longo lapso entre o ilícito e o remédio imposto, que pode fragilizar o efeito preventivo; e (iv) a associação entre a responsabilização *post facto* e cláusulas gerais de direito material, que gera incerteza sobre a conduta esperada, ora levando à defensividade excessiva dos agentes econômicos (que se amedrontam diante dos riscos), ora à negligência (já que é impossível eliminar todos os riscos).[10]

Por sua vez, a função punitiva da responsabilidade civil permaneceu adormecida por muito tempo nos países do sistema romano-germânico. A proeminência da função compensatória, sob o paradigma de proteção da vítima, fez com que a responsabilidade civil se confundisse com a própria noção de indenização.[11] Tanto é assim que a reparação, nas palavras de Clóvis do Couto e Silva, "não deve conter, no seu conteúdo, aspectos penais, como sucede, p. ex., com 'exemplary damages' da common law".[12]

---

6 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a outra modernidade.** 2. ed. São Paulo: Editora 34. 2011. p. 39.

7 *Ibid*. p. 39-40

8 LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 79-80.

9 ROSENVALD, Nelson. **A responsabilidade civil pelo ilícito lucrativo: o disgorgement e a indenização restitutória.** Salvador: Juspodium, 2021. p. 227-228.

10 ROSENVALD, Nelson. **A responsabilidade civil pelo ilícito lucrativo: o disgorgement e a indenização restitutória.** Salvador: Juspodium, 2021. p. 228.

11 *Ibidem*. p. 42-43 e 105-106.

12 COUTO E SILVA, Clóvis V. do. O Conceito de Dano no Direito Brasileiro e Comparado. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 2, jan.-mar. 2015. p. 5.

Essa concepção estritamente compensatória revelou-se insuficiente sobretudo diante dos danos extrapatrimoniais, em que os tribunais passaram a fixar indenizações com propósitos além da reparação: "punir o ofensor" e "evitar a repetição das condutas danosas".[1] Há aí uma ruptura com o dogma compensatório, pois a indenização deixa de se voltar apenas aos interesses da vítima para alcançar a conduta do ofensor e o futuro, visando evitar novos ilícitos.

A *common law* conhece há muito essa função nos *punitive damages*, quantia que excede expressivamente o necessário para compensar o dano, de modo que o excedente cumpra os papéis de punição (*punishment*) e de prevenção pela exemplaridade da sanção (*deterrence*).[2] Distinguem-se da indenização compensatória em três aspectos: a finalidade, voltada ao ilícito (*wrong-oriented*) e não à perda (*loss-oriented*); o foco, que recai sobre o ofensor e a conduta, com repercussão social, e não sobre a vítima; e, por fim, a perspectiva prospectiva que busca inibir a reiteração da conduta.[3]

Em termos sistemáticos, na função punitiva, as indenizações – enquanto mecanismos de sanção por atos ilícitos – constituiriam espécie de pena civil, cuja finalidade primária é dissuasória e preventiva, atendendo a um interesse social e adequando as práticas dos agentes econômicos às expectativas coletivas.[4-5]

Em um cenário como o desastre de Mariana, a ênfase da função compensatória existente no termo de repactuação implica a desoneração dos agentes privados no cumprimento de medidas restitutórias e satisfativas, o que afeta, em certo grau, as funções preventiva e punitiva da responsabilização das empresas, as quais ocupariam planos secundários na transação.

A consequência dessa ênfase compensatória é que o acordo ignorou outros aspectos da conduta das empresas envolvidas, os resultados

---

1 PIZZOL, Ricardo Dal. **Responsabilidade Civil: Funções preventiva e punitiva.** São Paulo: Editora Foco, 2020. p. 157-158.

2 MARTINS-COSTA, Judith; PARGENDLER, Mariana Souza. Usos e Abusos da Função Punitiva (punitive damages e o direito brasileiro). **Revista Jurídica do Centro de Estudos Judiciários – CEJ**, Brasília, n. 28, jan./mar. 2005. p. 16.

3 ROSENVALD, Nelson. **A responsabilidade civil pelo ilícito lucrativo: o disgorgement e a indenização restitutória.** Salvador: Juspodium, 2021. p. 195.

4 *Ibidem*. p. 74-80.

5 Por isso, a aplicação da função punitiva deveria observar os princípios do direito sancionador, como a reserva legal, a taxatividade e a pessoalidade. Sua adoção teria o condão de reforçar a estrutura punitiva do sistema jurídico, de forma mais eficiente e menos estigmatizante que o direito penal.

econômicos por elas alcançados e o papel que a responsabilidade civil desempenha.

4 Lucros e ilícito – uma reflexão crítica sobre os ônus silenciosos do acordo de repactuação

Ainda que os valores previstos no termo de repactuação sejam expressivos, a reflexão que se realiza no presente estudo é sobre a *facilidade* aparente com que as empresas se eximem das consequências de seus atos ilícitos, por meio do mero ato de pagar. Essa reflexão é fortalecida pela preocupação com a continuidade das atividades principais e acessórias da mineradora, item que consta expressamente das considerações preambulares do acordo.

Ora, se diante de um dano dessa magnitude é possível *apenas* compensar e restringir a maior parcela das obrigações ao adimplemento pecuniário, a sanção ganha certa leveza em face das consequências devastadoras do ilícito. Especialmente ao se considerar os relevantes indícios de que a Samarco detinha conhecimento sobre os problemas estruturais na barragem e não tomou medidas para saná-los.[6]

Uma breve imersão na conduta ilícita e no perfil da causadora do dano sugere a existência de um ilícito lucrativo praticado pelos agentes privados – ao menos pela Samarco, empresa que realizava a exploração de minério de ferro no Complexo Minerário Germano.

Um ilícito lucrativo é um fenômeno que se compreende, em certa medida, intuitivamente, já que sua denominação denota sua essência, pois se está diante de uma prática ilícita que resulta em lucros para um agente econômico.[7] A conformação jurídica do fenômeno resulta na percepção de três elementos que o caracterizam e resultam em uma modalidade transversal de ilícito.

O elemento objetivo do ilícito corresponde à violação da ordem jurídica, mais precisamente, da ordem pública de mercado, uma vez que o agente econômico alcança benefícios sem observar o *fair play* ao violar as regras do jogo. O elemento material do ilícito lucrativo refere-se ao

6 LOPES, Valquíria. **Problemas em três etapas e negligência da Samarco causaram tragédia de Mariana**. Estado de Minas, Belo Horizonte, 10 jun. 2016. Disponível em: Problemas em três etapas e negligência da Samarco causaram tragédia de Mariana - Gerais - Estado de Minas. Acesso em: 14 set. 2026.

7 COPPOLA, Beatriz de Figueiredo. **O ilícito lucrativo no direito privado**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. p. 57-58.

resultado obtido com a prática, ou seja, à vantagem econômica derivada da ilicitude. Por fim, o elemento subjetivo refere-se à intenção do beneficiado pelo lucro, a qual guarda relação com a dimensão volitiva da conduta, em outros termos, a culpa ou o dolo do agente econômico infrator.[1]

Considerando tais definições e diante de indícios de negligência corporativa, a opção por não tomar medidas corretivas nem desativar a barragem – mesmo que essas implicassem a paralisação temporária da exploração de minério – representariam o elemento objetivo e subjetivo do ilícito lucrativo. Adicione-se a isso que a opção por não investir em infraestrutura e segurança significa cortes de dispêndios com potencial para maximização de resultados financeiros, do que decorreria o elemento material do fenômeno.

Não bastassem tais contornos, o rompimento da barragem também caracterizaria o que contemporaneamente denomina-se na doutrina de responsabilidade civil *dano enorme*. Este é compreendido como o dano extraordinário, que escapa da normalidade daquilo com que a responsabilidade civil lida, sendo fenômeno de proporções catastróficas, cujas consequências afetam uma coletividade inteira ou, até mesmo, toda a sociedade.

Além da extraordinariedade, considera-se a gravidade do dano segundo a irreversibilidade de suas consequências, o que afasta a possibilidade de obter tutela reparatória ou satisfativa, seja porque não é possível compensar *ex post* os prejuízos, seja porque não é possível expor terceiros a prejuízos de tal magnitude.[2]

Além da irreversibilidade e de seus consectários, o dano enorme também se configura a partir da *multiplicidade, difusão ou indeterminação de suas causas.*[3] O dano enorme desafia, então, os limites impostos pela causalidade estrita, especialmente aquela compreendida em um contexto de responsabilidade individual. Uma ressalva, porém, é necessária: caso o agente causador do dano seja identificável, não se falaria em diluição da causalidade, de forma que a imputação da responsabilidade é mantida.[4]

Por fim, o dano enorme ainda estaria relacionado ao modo de vida da sociedade contemporânea, o qual é gerador de riscos. Se as causas do

1 *Ibidem.* p. 59.
2 SANTOS, Romualdo Batista. Responsabilidade civil por dano enorme. Curitiba: Juruá, 2018. p. 201-202.
3 *Ibidem.* p. 202.
4 *Ibidem.* p. 203.

dano forem difusas ou indeterminadas e houver correlação com esse modo de vida moderno, caracterizar-se-ia o dano enorme pela impossibilidade de atribuí-lo a um fator específico ou a um agente determinado.[5]

Diante de tais conceitos, infere-se que o rompimento da barragem de Mariana pode ser classificado como dano enorme, ainda que a imputação de responsabilidade e identificação do causador primário sejam possíveis. No caso, a aplicação da teoria da causalidade adequada remete diretamente às omissões da Samarco diante dos problemas estruturais da barragem. Os danos ambientais, sociais e materiais são irreversíveis, extraordinários e estão relacionados à necessidade de contínua exploração mineral que a sociedade contemporânea demanda.

Com a celebração do acordo de repactuação, parte majoritária das ações necessárias para reversão ou mitigação de tais danos coube ao Poder Público, especialmente ao Estado de Minas Gerais. Essa transferência do ônus corretivo, de reparação, compensação e mitigação dos prejuízos, ao Poder Público, desonera necessariamente os agentes econômicos envolvidos na tragédia.

Isso porque há custos sociais, de recursos humanos e gerenciais atrelados a tais programas e políticas de recuperação das regiões afetadas pelo desastre. Trata-se de um custo imaterial, portanto. E a transferência desse custo – ou ônus - imaterial é problemática, na medida em que desonera aqueles que deveriam ser majoritariamente onerados pelas consequências da tragédia. As empresas são financeiramente oneradas, mas o Poder Público é ativamente onerado, ao ter que implementar as obrigações de fazer previstas no acordo de repactuação.

5 Conclusão

O desastre de Mariana deixou danos irreversíveis e, com eles, um problema para a responsabilidade civil: quando o prejuízo é imensurável, a indenização, medida pela extensão do dano, perde a baliza que a orienta, e a função compensatória se mostra incapaz, por si só, de sancionar o ilícito. O acordo de repactuação, ao reconhecer a impossibilidade de retorno ao *statu quo ante*, adotou uma solução consensual e pragmática, com recursos expressivos e medidas que, em boa parte, somente o Poder Público poderia executar. Não se questiona a importância dessas medidas para as pessoas e os territórios atingidos.

5 *Ibidem.* p. 203-204.

A análise demonstrou, contudo, que a estrutura do pacto concentra nos agentes privados as obrigações de pagar e atribui ao Estado a maior parte das obrigações de fazer, ainda que se afaste expressamente qualquer responsabilidade estatal pelo rompimento (cláusula 5). O eixo do acordo é, assim, compensatório, e as funções preventiva e punitiva, que deveriam complementar a resposta a um dano de tal magnitude, ocupam um plano secundário. Além disso, o custo imaterial de implementar programas e políticas de recuperação, com seus recursos humanos e gerenciais, é transferido ao Poder Público, de modo que, para os agentes privados, a consequência do ilícito tende a se resumir ao pagamento.

Esse resultado é especialmente sensível diante dos indícios de negligência corporativa e da configuração de um ilícito lucrativo, cujos elementos objetivo, material e subjetivo se identificam na conduta da Samarco, sobretudo na opção de não investir em segurança e de não desativar a barragem, ainda que ao custo da paralisação temporária da atividade. Se o agente econômico pode converter o ilícito em custo, ainda que vultoso, e compartilhar com o Estado a execução do que lhe caberia, o efeito dissuasório da sanção se enfraquece, e o cálculo entre risco e lucro passa a favorecer quem descumpre obrigações legais. O esvaziamento sancionatório decorreria, então, da resposta jurídica que não acompanha a reprovabilidade da conduta nem impede que o ilícito compense.

Sem a pretensão de esgotar o tema, o caso aponta para a necessidade de um direito privado dotado de instrumentos aptos e suficientes para sancionar atos ilícitos causadores de danos irreversíveis, com ênfase no proveito econômico extraído da ilicitude. Retoma-se, assim, a indagação que motivou este estudo: a solução poderia ter sido mais adequada? A resposta talvez esteja menos no montante do que em quem suporta, de fato, as consequências do ilícito. Enquanto a responsabilidade civil se limitar a compensar e permitir que o custo do ilícito seja socializado, o risco de que a negligência compense continuará sendo um risco calculável e, por isso, tolerável para quem o assume.

Referências

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

BRASIL, Samarco et al. Acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da barragem de Fundão. Disponível

em: https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf. Acesso em: 09 set. 2026.

BHP. About Us. Disponível em: https://www.bhp.com/about. Acesso em: 19 set. 2026

COPPOLA, Beatriz de Figueiredo. O ilícito lucrativo no direito privado. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

COUTO E SILVA, Clóvis V. do. O Conceito de Dano no Direito Brasileiro e Comparado. Revista de Direito Civil Contemporâneo, v. 2, jan.-mar. 2015.

LOPES, Valquíria. Problemas em três etapas e negligência da Samarco causaram tragédia de Mariana. Estado de Minas, Belo Horizonte, 10 jun. 2016. Disponível em: Problemas em três etapas e negligência da Samarco causaram tragédia de Mariana - Gerais - Estado de Minas. Acesso em: 14 set. 2026.

LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith; PARGENDLER, Mariana Souza. Usos e Abusos da Função Punitiva (punitive damages e o direito brasileiro). Revista Jurídica do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, Brasília, n. 28, jan./mar. 2005.

MINAS GERAIS. Desastre Ambiental em Mariana e Recuperação do Rio Doce. Disponível em: https://meioambiente.mg.gov.br/w/desastre-ambiental-em-mariana-e-recuperacao-do-rio-doce. Acesso em: 12 set. 2026.

PIZZOL, Ricardo Dal. Responsabilidade Civil: Funções preventiva e punitiva. São Paulo: Editora Foco, 2020.

ROSENVALD, Nelson. As funções da responsabilidade civil: A reparação e a pena civil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROSENVALD, Nelson. A responsabilidade civil pelo ilícito lucrativo: o disgorgement e a indenização restitutória. Salvador: Juspodium, 2021.

SANTOS, Romualdo Batista. Responsabilidade civil por dano enorme. Curitiba: Juruá, 2018.

Capítulo 2

A VÍTIMA DIGITAL NA SOCIEDADE ORIENTADA POR DADOS: GOVERNANÇA INFORMACIONAL E FUNÇÃO PREVENTIVA DA RESPONSABILIDADE CIVIL NA LGPD

Andrea Martins[1]
Rossana Fisciletti[2]

1 Introdução[3]

A digitalização das relações sociais, econômicas e institucionais alterou a escala, a velocidade e a opacidade dos fluxos de informação pessoal. Dados antes dispersos passaram a ser reunidos, correlacionados e utilizados para classificar pessoas, prever comportamentos, orientar decisões e estruturar serviços, modificando as condições de exercício da autonomia, da liberdade e dos direitos da personalidade (DONEDA, 2021; MENDES, 2014; RODOTÀ, 2008).

---

1 Pesquisadora, Consultora Jurídica e Advogada, com atuação em Propriedade Intelectual, com ênfase em Propriedade Industrial. Especialista em Gestão de Projetos e Legal Master em Direito Digital, Inovação e Novas Tecnologias. Perita Judicial, Palestrante e Articulista, possui experiência em pesquisa científica, produção acadêmica e participação em projetos e eventos científicos nacionais e internacionais. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Econômico e Direito de Energia em prol da Sustentabilidade da Região Norte do Brasil, vinculado à Universidade Federal de Roraima (UFRR-BR), com pesquisas voltadas às interfaces entre sustentabilidade, Direito Ambiental, desenvolvimento e regulação. E-mail: andreamartins.adv.br@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-5683-928X.

2 Pesquisadora do Programa Pesquisa, Produtividade, Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora da Universidade Estácio de Sá. Doutora e Mestre em Direito. Pós-doutorado em Novas Tecnologias e Direito pelo Mediterranea International Centre for Human Rights da Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Itália) e em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Unesa e Visiting Professor na Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Sênior do Grupo de Pesquisa GGINNS – Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability e dedica-se ao estudo do Direito Digital, da Responsabilidade Civil e do Direito do Consumidor. E-mail: direitorossana@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4435-2377.

3 Agradece-se ao apoio financeiro da Universidade Estácio de Sá ao aprovar e financiar a pesquisa, por meio do Programa Pesquisa, Produtividade, Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora. A pesquisa contou, ainda, com o apoio do Grupo de Pesquisa GGINNS - Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability ao qual as autoras fazem parte.

No Direito brasileiro, essa transformação adquiriu densidade constitucional com a Emenda Constitucional n.º 115/2022, que incluiu a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, entre os direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2022). A transformação também apresenta dimensão lesiva: incidentes de segurança, compartilhamentos não autorizados, reutilizações incompatíveis com a finalidade informada, perfilamentos opacos e decisões automatizadas podem produzir danos patrimoniais, morais, reputacionais, discriminatórios e existenciais. A lesão informacional possui ainda particularidade relevante: o titular pode desconhecer a operação que o afeta, não dispor dos meios técnicos para reconstruí-la e perceber suas consequências somente após a circulação ou utilização dos dados por terceiros (BRASIL, 2018; HILDEBRANDT, 2020).

É nesse contexto que o artigo emprega a expressão **vítima digital** como categoria analítica, sem instituí-la como categoria jurídica autônoma. Em sentido estrito, designa o titular que sofre dano ou violação juridicamente relevante decorrente de tratamento irregular; em sentido preventivo, alcança o titular exposto a risco informacional concreto e previsível, cuja tutela exige medidas destinadas a impedir a consumação ou a continuidade do ilícito.

O problema de pesquisa consiste em saber se a responsabilidade civil, tradicionalmente acionada após a ocorrência do dano, é suficiente para proteger os titulares diante de riscos informacionais de rápida disseminação e difícil reversão, ou se os deveres de governança previstos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD integram uma racionalidade preventiva capaz de antecipar a tutela da vítima digital.

Parte-se da hipótese de que a governança informacional não constitui modalidade autônoma de responsabilidade civil, mas desempenha funções juridicamente relevantes ao concretizar padrões de diligência exigíveis dos agentes de tratamento, fornecer elementos para a prova da regularidade ou irregularidade das operações e oferecer suporte a medidas preventivas e inibitórias destinadas à cessação da ameaça, do ilícito ou de seus efeitos. Essa formulação constitui construção interpretativa desenvolvida no presente estudo a partir dos deveres de prevenção, segurança e responsabilização e prestação de contas estabelecidos pela LGPD (BRASIL, 2018).

O objetivo geral consiste em examinar como os deveres de prevenção, segurança, responsabilização e prestação de contas previstos na LGPD repercutem sobre a tutela civil dos titulares. Especificamente, busca-

se delimitar a vítima digital em relação à vulnerabilidade informacional; analisar a função preventiva da responsabilidade civil; examinar a arquitetura de governança estabelecida pela LGPD; confrontá-la com a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça; e avaliar seus efeitos sobre a tutela preventiva e inibitória.

Adota-se método dedutivo, com abordagem qualitativa e pesquisa bibliográfica, normativa, documental e jurisprudencial. O corpus jurisprudencial foi selecionado por pertinência temática e contraste decisório, abrangendo julgados do Superior Tribunal de Justiça sobre vazamento ou disponibilização de dados, natureza das informações e configuração do dano moral. O levantamento normativo e jurisprudencial foi encerrado em 23 de agosto de 2026. Na data de corte adotada nesta pesquisa, o Tema Repetitivo n.º 1.404, da Segunda Seção do STJ, permanecia afetado e sem julgamento de mérito (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025d).

A contribuição do estudo desenvolve-se em dois planos. No conceitual, distingue-se a vítima digital efetiva da vítima potencial, evitando a confusão entre risco e dano consumado. No dogmático, sustenta-se que a governança informacional funciona como infraestrutura da prevenção e padrão normativo de diligência, sem substituir os pressupostos da responsabilidade civil nem produzir, por si só, presunção absoluta de dano ou imputação.

2 Proteção de dados, vulnerabilidade informacional e vítima digital

2.1 Da privacidade ao direito fundamental à proteção de dados

A proteção de dados pessoais formou-se em diálogo com a privacidade, mas não se esgota nela. Enquanto a privacidade foi tradicionalmente compreendida como proteção de uma esfera individual contra intromissões, a proteção de dados acompanha todo o ciclo de tratamento, abrangendo coleta, registro, utilização, circulação, conservação e eliminação das informações. Seu objeto não é apenas o segredo, mas também as relações de poder construídas a partir de informações vinculadas a pessoa identificada ou identificável (DONEDA, 2021; MENDES, 2014).

Essa autonomia funcional explica a centralidade da autodeterminação informativa. O titular não exerce controle absoluto sobre todos os dados que lhe dizem respeito nem depende exclusivamente do consentimento para obter proteção. A LGPD estabelece múltiplas bases legais e impõe deveres independentemente da manifestação de vontade do titular. A tutela não repousa, portanto, na premissa de um indivíduo plenamente informado e capaz de negociar, operação por operação, com agentes dotados de superioridade técnica e econômica (BIONI, 2021; BRASIL, 2018).

A proteção de dados articula-se, assim, com liberdade, igualdade e dignidade. Um tratamento pode ser invasivo sem revelar segredo, produzir discriminação sem divulgar a informação utilizada ou reduzir oportunidades sem que o titular conheça o perfil que lhe foi atribuído. A constitucionalização promovida pela Emenda Constitucional n.º 115/2022 reforça essa compreensão ao integrar expressamente a proteção de dados pessoais ao sistema de direitos fundamentais (BRASIL, 2022; DONEDA, 2021).

2.2 Vulnerabilidade informacional e assimetria de poder

A vulnerabilidade informacional decorre, em grande medida, da diferença estrutural entre quem organiza o tratamento e quem suporta seus efeitos. O controlador define finalidades e meios, seleciona tecnologias e fornecedores, estabelece períodos de retenção e fluxos de compartilhamento e detém maior conhecimento sobre a arquitetura da operação. O titular, por sua vez, frequentemente não dispõe dos meios técnicos ou dos registros internos necessários para compreender e avaliar a conformidade do tratamento (DONEDA, 2021; BRASIL, 2018).

Essa assimetria manifesta-se nas dimensões cognitiva, técnica e probatória. É cognitiva porque o titular nem sempre consegue antecipar as inferências produzidas a partir dos dados; técnica porque a segurança e a arquitetura dos sistemas dependem de conhecimentos especializados; e probatória porque registros de operações, controles de acesso, contratos e documentos relacionados a incidentes permanecem, em grande medida, sob domínio dos agentes de tratamento (BRASIL, 2018; DONEDA, 2021).

O consentimento não elimina essa vulnerabilidade. Mesmo quando válido, não afasta os princípios da finalidade, adequação, necessidade,

segurança e prevenção, tampouco exonera o agente do dever de adotar medidas eficazes. A proteção de dados desloca, assim, o centro da tutela de uma autorização isolada para a legitimidade contínua da atividade de tratamento (BIONI, 2021; BRASIL, 2018).

No ambiente de consumo digital, essa assimetria também se manifesta na dificuldade do usuário de compreender os riscos associados aos termos de uso e às políticas de privacidade, bem como as práticas de coleta, monitoramento e circulação de seus dados pessoais (FISCILETTI, 2021, p. 132-133).

A vulnerabilidade também varia conforme o contexto. A natureza e a sensibilidade dos dados, a relação jurídica, a dependência do serviço, a possibilidade de discriminação e a intensidade do perfilamento podem ampliar a exposição. Não existe, portanto, uma vítima digital abstrata e uniforme: a análise deve considerar a pessoa concreta, a informação tratada, a finalidade da operação, a capacidade de controle do agente e os efeitos previsíveis do tratamento.

2.3 Vítima digital em sentido estrito e vítima potencial

A noção tradicional de vítima pressupõe a ocorrência de lesão. Se aplicada indistintamente a qualquer titular de dados, perde capacidade explicativa e elimina a distinção entre risco, ilícito e dano. Por essa razão, o artigo propõe dois planos complementares.

Em sentido estrito, vítima digital é o titular que sofreu dano patrimonial ou extrapatrimonial ou cuja esfera jurídica foi concretamente violada por tratamento incompatível com o ordenamento. Em sentido preventivo, **vítima digital potencial** é o titular submetido a ameaça suficientemente concreta de tratamento ilícito ou de agravamento de uma violação em curso.

A distinção possui consequência jurídica relevante. A reparação depende da análise dos pressupostos do dever de indenizar, inclusive dano e nexo causal, conforme o regime aplicável. A tutela inibitória, por sua vez, pode ser concedida antes da consumação do dano quando destinada a impedir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito. Confundir esses planos pode conduzir tanto à presunção indevida de dano diante de qualquer desconformidade quanto à negativa de proteção enquanto a lesão ainda pode ser evitada (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015; BRASIL, 2018).

O recorte adotado concentra-se, portanto, nos danos e riscos vinculados às atividades de tratamento de dados. Fraudes bancárias, crimes contra a honra, violência digital ou exposição não consentida de imagens podem envolver dados pessoais, mas não constituem, por si sós, o objeto deste estudo.

3 A função preventiva da responsabilidade civil na sociedade digital

3.1 Da centralidade reparatória à tutela preventiva e inibitória

Historicamente, a responsabilidade civil consolidou-se como técnica de recomposição do equilíbrio rompido pelo dano. A indenização permanece indispensável, mas não esgota as funções contemporâneas do instituto. A complexidade dos riscos tecnológicos e a dificuldade de reversão de determinadas lesões demonstram que a resposta exclusivamente posterior pode ser tardia ou insuficiente, reforçando a importância dos deveres de cuidado e das medidas destinadas a impedir a prática ou a continuidade do ilícito (SCHREIBER, 2015; MIRAGEM, 2021).

No ordenamento brasileiro, a prevenção não exige a criação de uma responsabilidade civil sem dano. O Código Civil, em seu artigo 12, admite a cessação da ameaça ou da lesão a direito da personalidade, sem prejuízo das perdas e danos, enquanto o Código de Processo Civil, no artigo 497, parágrafo único, estabelece que a tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação do ilícito independe da demonstração de dano, culpa ou dolo (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015).

Essa distinção é especialmente relevante na proteção de dados. Diante de uma base contendo informações sensíveis exposta ou de compartilhamento incompatível com a finalidade informada, a intervenção jurídica não precisa aguardar o uso fraudulento ou discriminatório dos dados. Conforme o caso, medidas de cessação, bloqueio, eliminação, correção ou limitação do tratamento podem preservar o direito antes que a circulação informacional amplie ou torne irreversíveis seus efeitos (BRASIL, 2018).

A prevenção também dialoga com os deveres de boa-fé, segurança e prevenção. No ambiente digital, a diligência não se resume à ausência de intenção lesiva: envolve organização, atualização e monitoramento

proporcionais à natureza e aos riscos do tratamento (MARTINS-COSTA, 2015; BRASIL, 2002; BRASIL, 2018).

3.2 Responsabilidade civil na LGPD e governança como padrão de diligência

Os artigos 42 a 45 da LGPD disciplinam a reparação dos danos decorrentes de tratamento de dados em desconformidade com a legislação, contemplando hipóteses de solidariedade, excludentes de responsabilidade e possibilidade de inversão do ônus da prova quando presentes os requisitos legais (BRASIL, 2018).

A natureza do regime de responsabilidade permanece objeto de debate doutrinário, com posições que identificam responsabilidade subjetiva fundada na violação de deveres de cuidado e outras que reconhecem hipóteses de objetivação, especialmente em relações de consumo. A LGPD deve ser interpretada em conjunto com os regimes jurídicos aplicáveis, inclusive diante da previsão do artigo 45 (TEPEDINO; FRAZÃO; OLIVA, 2020; MIRAGEM, 2021).

O presente estudo não pretende solucionar essa controvérsia em abstrato. O argumento é mais delimitado: qualquer que seja o regime aplicável, os deveres de governança podem ser juridicamente relevantes para a reconstrução do caso concreto. Em regimes subjetivos, auxiliam na aferição do padrão de diligência e de eventual culpa organizacional; em regimes objetivos, podem contribuir para identificar a irregularidade do tratamento, o nexo entre a falha organizacional e o dano e a incidência das excludentes previstas no artigo 43, sem substituir os pressupostos próprios do regime de responsabilidade (BRASIL, 2018).

O artigo 44 considera irregular o tratamento que deixa de observar a legislação ou que não fornece a segurança que o titular pode legitimamente esperar, consideradas as circunstâncias relevantes. Não se exige, portanto, infalibilidade tecnológica, mas adequação contextual. A questão jurídica não é saber se todo incidente poderia ser evitado, mas se, diante dos riscos razoavelmente previsíveis e das técnicas disponíveis, o agente adotou medidas proporcionais, atualizadas e efetivas (BRASIL, 2018).

Nesse ponto, a governança funciona como padrão normativo de diligência. Políticas internas, registros de operações, avaliações de impacto, gestão de fornecedores, controles de acesso, treinamento, testes de segurança e planos de resposta a incidentes permitem verificar como

o agente incorporou os princípios da LGPD ao processo decisório e à execução do tratamento. O artigo 50 da LGPD atribui relevância expressa às boas práticas e aos mecanismos de governança, enquanto a literatura sobre *accountability* destaca a necessidade de que a conformidade seja demonstrável e não meramente formal (BRASIL, 2018; GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

A existência formal desses mecanismos, contudo, não afasta automaticamente a responsabilidade. Documentos genéricos ou políticas não implementadas podem revelar apenas conformidade aparente. A relevância civil da governança depende de sua efetividade: controles adequados ao risco, revisão periódica, capacidade de detectar falhas, resposta tempestiva e redução concreta das consequências do incidente (GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

3.3 A vítima digital na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça evidencia que incidente, ilicitude e dano não são categorias equivalentes. O tratamento jurisprudencial também demonstra que a natureza dos dados, o contexto da relação jurídica e a forma de circulação da informação podem alterar a resposta civil.

Em 2023, no AREsp n.º 2.130.619/SP, a Segunda Turma afastou a configuração automática de dano moral decorrente do vazamento de dados pessoais, distinguindo dados comuns de dados sensíveis e exigindo a demonstração do dano. O precedente é relevante porque impede que o simples incidente de segurança seja convertido, por si só, em dano moral presumido (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2023).

Em 2025, a Terceira Turma examinou situação distinta no REsp n.º 2.121.904/SP, envolvendo vazamento de dados sensíveis fornecidos para contratação de seguro de vida. Considerando a natureza das informações, a relação de consumo e os riscos concretos envolvidos, reconheceu responsabilidade objetiva da seguradora e dano moral presumido. A distinção demonstra que a resposta jurídica não decorre simplesmente da existência de um vazamento, mas da conjugação entre a natureza dos dados, o contexto do tratamento e a intensidade dos riscos produzidos (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025a).

No mesmo ano, no REsp n.º 2.201.694/SP, o Tribunal reconheceu dano moral presumido em hipótese de disponibilização indevida

de informações pessoais a terceiros por gestor de banco de dados, considerando as circunstâncias específicas da circulação e a violação dos direitos da personalidade (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025b). No REsp n.º 2.115.461/SP, julgado em 2024, a Terceira Turma decidiu que o gestor de banco de dados regido pela Lei n.º 12.414/2011 não pode disponibilizar a terceiros consulentes, sem prévia autorização do titular, informações cadastrais e de adimplemento, reconhecendo, no caso, dano moral presumido e responsabilidade objetiva do gestor. O precedente reforça a relevância da finalidade e das condições jurídicas de disponibilização dos dados para a análise da responsabilidade (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2024).

Em sentido diverso, no REsp n.º 2.221.650/SP, julgado pela Quarta Turma em novembro de 2025, foi afastado o dano moral presumido em hipótese envolvendo dados pessoais não sensíveis disponibilizados no cadastro positivo, exigindo-se prova de abalo significativo aos direitos da personalidade (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025c).

A divergência ganhou especial relevância com a afetação do Tema Repetitivo n.º 1.404, pela Segunda Seção do STJ, nos REsp n.º 2.226.946/SP e 2.226.097/SP. O tema discute, entre outros pontos, a licitude da disponibilização ou comercialização a terceiros de dados pessoais não sensíveis por gestores de bancos de dados de entidades de proteção ao crédito e a configuração de dano moral *in re ipsa*. Na situação consultada, o tema permanece afetado e sem julgamento de mérito, o que recomenda cautela na formulação de uma regra geral a partir dos precedentes existentes. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025d).

Os precedentes recomendam, portanto, análise contextual, considerando a natureza da informação, a relação jurídica, o grau de exposição, a forma de circulação e a intensidade da violação. A categoria vítima digital deve refletir essa complexidade, sem produzir automatismos.

Esse quadro também evidencia a relevância probatória da governança. Registros de tratamento, avaliações de risco, protocolos de segurança e relatórios de resposta podem auxiliar na reconstrução do incidente e na aferição das medidas adotadas, contribuindo para reduzir a assimetria probatória entre titular e agente de tratamento. Essa utilidade probatória constitui **inferência dogmática deste estudo**, e não atribuição automática de uma tese de governança aos precedentes examinados.

4 Governança informacional e responsabilização na LGPD

4.1 Arquitetura normativa da prevenção

A dimensão preventiva da LGPD resulta da articulação entre princípios, deveres de segurança, documentação, comunicação de incidentes e mecanismos de governança. O artigo 6.º estabelece, entre outros, os princípios da segurança, prevenção e responsabilização e prestação de contas, exigindo dos agentes de tratamento medidas capazes de demonstrar sua observância (BRASIL, 2018).

O artigo 46 impõe medidas técnicas e administrativas destinadas a proteger os dados contra acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou tratamento inadequado. Essas medidas devem ser observadas desde a concepção do produto ou serviço até sua execução, incorporando a proteção ao próprio desenho da atividade (BRASIL, 2018).

O relatório de impacto à proteção de dados pessoais permite documentar operações capazes de gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais e registrar medidas destinadas à sua mitigação. A comunicação de incidentes, por sua vez, integra a resposta organizada ao evento, favorecendo informação, contenção e redução de seus efeitos quando presentes os pressupostos legais (BRASIL, 2018; ANPD, 2024).

O artigo 50 autoriza controladores e operadores a estabelecer regras de boas práticas e governança relacionadas à organização, segurança, procedimentos, ações educativas, supervisão e mitigação de riscos. A governança deve considerar a estrutura e o volume das operações, os riscos envolvidos e a necessidade de avaliação e atualização permanente (BRASIL, 2018).

A arquitetura normativa revela, assim, que a proteção de dados não se limita à reparação posterior: a LGPD estrutura uma lógica de prevenção baseada na identificação de riscos, na adoção de salvaguardas e na capacidade de demonstrar a adequação das medidas implementadas.

4.2 Prestação de contas, prova e gestão de riscos

A responsabilização e a prestação de contas traduzem, na LGPD, a lógica de *accountability*: não basta agir de acordo com os deveres legais; é necessário ser capaz de demonstrar a adequação das medidas adotadas. A

documentação da governança pode cumprir funções decisória, supervisora e probatória, ao registrar finalidades, bases legais, riscos, controles e respostas adotadas (BRASIL, 2018; GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

Sua relevância probatória, entretanto, depende da correspondência entre documentação e prática. Políticas não implementadas, registros incompletos, treinamentos meramente formais ou planos de incidentes jamais testados não demonstram, por si, diligência efetiva. A governança juridicamente relevante exige coerência entre procedimentos documentados e realidade operacional.

A regulamentação da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) contribui para densificar essa estrutura, especialmente por meio de parâmetros relacionados à segurança da informação e à comunicação de incidentes. A atual denominação decorre da Lei nº 15.352/2026, que substituiu a denominação Autoridade Nacional de Proteção de Dados pela denominação Agência Nacional de Proteção de Dados, preservando-se a sigla ANPD. A gestão de riscos, por sua vez, impede que a prevenção seja reduzida a um catálogo uniforme de medidas: a adequação das salvaguardas deve considerar a natureza e a sensibilidade dos dados, o volume tratado, a tecnologia empregada, a finalidade da operação e a probabilidade e gravidade das consequências (ANPD, 2021, 2022; BRASIL, 2026).

Nesse sentido, a demonstração da conformidade não se confunde com a mera produção de documentos. A documentação possui valor jurídico quando permite reconstruir decisões, identificar responsabilidades, verificar controles e avaliar a resposta adotada diante dos riscos.

4.3 Compliance substancial e prevenção de danos

O *compliance* digital contribui para a prevenção quando integra a proteção de dados às decisões efetivas da organização. Mapeamento dos fluxos informacionais, definição de responsabilidades, revisão das bases legais, minimização, gestão de acessos, retenção adequada, avaliação de fornecedores e resposta a incidentes devem funcionar de maneira articulada e contínua (BRASIL, 2018; GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

A distinção entre compliance formal e substancial possui especial relevância. No primeiro, a organização acumula políticas e documentos sem alterar processos, incentivos ou condutas; no segundo, a proteção dos titulares participa efetivamente das decisões relacionadas a produtos,

contratos, segurança e modelos de negócio. A existência de um manual, portanto, não comprova diligência quando a organização ignora vulnerabilidades conhecidas, mantém acessos desnecessários ou deixa de corrigir falhas identificadas.

A prevenção também não pode ser reduzida à segurança cibernética. Um sistema tecnicamente protegido pode realizar tratamento excessivo, incompatível com a finalidade ou discriminatório. A governança deve abranger, portanto, licitude, qualidade, transparência, não discriminação, exercício de direitos e controle das decisões automatizadas (BRASIL, 2018).

Desse modo, a governança informacional somente cumpre função preventiva quando ultrapassa a conformidade documental e influencia efetivamente decisões, controles e comportamentos organizacionais. É essa dimensão substancial que permite relacioná-la ao padrão de diligência e à tutela da vítima digital desenvolvidos nos capítulos anteriores.

5 A tutela preventiva da vítima digital

5.1 Efeitos civis da governança informacional

A governança informacional pode repercutir na tutela civil em três níveis articulados: material, probatório e preventivo-processual. Os dois primeiros relacionam-se à análise da responsabilidade civil, enquanto o terceiro possui fundamento próprio na tutela inibitória, destinada a impedir a prática, a reiteração ou a continuação do ilícito (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015; BRASIL, 2018).

No plano material, a governança concretiza deveres de cuidado e proteção. Ao definir arquitetura, fornecedores, controles de acesso e períodos de retenção, o agente de tratamento determina parte relevante da exposição a riscos. A ausência de medidas razoáveis pode caracterizar tratamento irregular ou violação de dever jurídico, conforme o regime aplicável (BRASIL, 2018).

No plano probatório, a documentação da governança pode reduzir a assimetria existente entre titular e agente de tratamento. Registros de operações, avaliações de risco, protocolos de segurança e documentos de resposta permitem reconstruir a atividade e aferir sua regularidade. A ausência injustificada de registros esperáveis não produz automaticamente

responsabilidade, mas pode fragilizar a demonstração de conformidade e a incidência das excludentes legais (BRASIL, 2018).

No plano preventivo-processual, esses elementos podem fundamentar medidas destinadas a suspender compartilhamentos, corrigir bases, bloquear ou eliminar dados, limitar acessos ou impor controles adequados, desde que presentes os pressupostos do direito material. A tutela inibitória deve atuar sobre a prática, a repetição ou a continuação do ilícito, preservando proporcionalidade e efetividade (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015; BRASIL, 2018).

A desconformidade administrativa pode justificar atuação fiscalizatória e sancionatória da ANPD, mas não se converte automaticamente em pretensão indenizatória. A reparação continua submetida aos pressupostos do regime de responsabilidade aplicável, enquanto a tutela inibitória possui disciplina própria (BRASIL, 2018; ANPD, 2023).

Assim, a governança não constitui categoria autônoma de responsabilidade civil. Ela funciona como infraestrutura organizacional da prevenção e padrão normativo de diligência, conectando os princípios da proteção de dados a condutas verificáveis e permitindo que a tutela civil opere antes e depois do dano.

5.2 Critérios de adequação preventiva

Os critérios aqui propostos não pretendem criar fatores inteiramente inéditos de gestão de riscos ou *accountability*. Sua contribuição consiste em sistematizá-los segundo sua funcionalidade para a tutela civil brasileira, especialmente para a aferição da diligência, da regularidade do tratamento, da disponibilidade probatória e da adequação das medidas preventivas. A sistematização constitui construção interpretativa deste estudo, apoiada nos deveres de prevenção, segurança e responsabilização e prestação de contas previstos na LGPD e na literatura sobre governança e *accountability* (BRASIL, 2018; GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

Propõe-se, para esse fim, uma matriz composta por cinco critérios, que devem ser considerados conjuntamente e de maneira contextual, sem aplicação mecânica:

a) Materialidade informacional

Considera a natureza, sensibilidade, volume, grau de identificabilidade, duração e possibilidade de combinação dos dados. Quanto maior a capacidade da informação de afetar a vida do titular, maior deve ser o nível de proteção exigido. A análise deve considerar, portanto, não apenas a classificação formal do dado, mas seu potencial concreto de produzir efeitos sobre a esfera jurídica do titular (BRASIL, 2018).

b) Previsibilidade dos riscos

Abrange usos indevidos razoavelmente antecipáveis, vulnerabilidades conhecidas, histórico de incidentes e possibilidades de discriminação, fraude, exposição ou perda de controle. A evolução tecnológica não torna todo evento previsível, mas impede que riscos conhecidos sejam tratados como inevitáveis. A prevenção deve considerar a probabilidade de ocorrência e a gravidade de suas consequências, orientando a adoção de medidas proporcionais ao risco (BRASIL, 2018).

c) Capacidade de controle do agente

Considera a possibilidade concreta de o agente prevenir ou reduzir o risco, especialmente quando define a arquitetura, seleciona operadores e controla acessos. A distribuição contratual de tarefas não elimina deveres próprios nem transfere integralmente ao titular os custos de segurança. O critério atua na calibração da diligência e da disponibilidade probatória, e não como fundamento autônomo de responsabilidade objetiva (BRASIL, 2018; BRASIL, 2002).

d) Demonstrabilidade

As medidas relevantes devem produzir registros auditáveis, com decisões documentadas, responsáveis identificados, testes realizados, revisões periódicas e justificativas para riscos residuais. A documentação serve não apenas à defesa do agente, mas à supervisão, à prestação de contas e ao aprendizado institucional. A demonstrabilidade, nesse sentido, transforma a conformidade em elemento verificável e permite avaliar a correspondência entre as políticas formalmente adotadas e

as práticas efetivamente executadas (BRASIL, 2018; GARBACCIO; KISCHELEWSKI, 2024).

e) Responsividade

A prevenção inclui a capacidade de detectar, conter e comunicar incidentes, orientar titulares, corrigir suas causas e evitar sua repetição. Mesmo programas de governança estruturados podem enfrentar eventos adversos; o que importa, para fins de adequação preventiva, é a existência de mecanismos capazes de produzir resposta proporcional e tempestiva, reduzir os efeitos do incidente e incorporar suas causas ao processo de aperfeiçoamento dos controles (BRASIL, 2018; ANPD, 2021, 2024).

Os cinco critérios formam uma matriz de avaliação da adequação preventiva, destinada a autoridades, agentes de tratamento e julgadores. Não substituem a análise do caso concreto, não criam hipótese autônoma de responsabilidade e não estabelecem garantia absoluta de segurança. Sua função é permitir a verificação articulada de aspectos materiais, organizacionais, probatórios e responsivos da governança, contribuindo para identificar se os riscos foram reconhecidos, se medidas proporcionais foram adotadas e se houve capacidade efetiva de prevenção e resposta.

5.3 Limites do modelo preventivo

A prevenção não significa eliminação absoluta dos riscos. A LGPD exige medidas técnicas e administrativas adequadas às circunstâncias do tratamento, aos riscos razoavelmente esperados e às técnicas disponíveis, não uma garantia de segurança absoluta. A ocorrência de incidente não demonstra, isoladamente, irregularidade ou responsabilidade; da mesma forma, sua inexistência não comprova, por si só, conformidade (BRASIL, 2018).

A proporcionalidade também deve orientar a aplicação das obrigações aos agentes de tratamento de pequeno porte, sem reduzir o núcleo de proteção dos titulares. A regulamentação admite obrigações diferenciadas e simplificadas, mas preserva medidas administrativas e técnicas essenciais de segurança, consideradas a realidade do agente e o nível de risco envolvido (ANPD, 2021, 2022).

Outro limite reside na opacidade tecnológica. Sistemas complexos, inclusive os baseados em inteligência artificial, podem dificultar a

compreensão das inferências e decisões produzidas. A complexidade, contudo, não pode funcionar como imunidade jurídica. Quanto maior a opacidade e o potencial de impacto, maior a relevância de documentação, supervisão, testes e mecanismos de contestação. O artigo 20 da LGPD oferece suporte normativo a esse controle ao assegurar ao titular o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem seus interesses (BRASIL, 2018; HILDEBRANDT, 2020).

Por fim, existe o risco de burocratização da governança. A produção de políticas, formulários e registros não equivale, por si só, à prevenção. A governança somente cumpre sua função quando influencia decisões, recursos e incentivos e demonstra que os riscos foram efetivamente identificados, tratados e monitorados.

6 Considerações finais

A expansão dos fluxos de dados pessoais modificou as condições de exercício da autonomia, da liberdade e dos direitos da personalidade e evidenciou os limites de uma tutela fundada exclusivamente na reparação posterior do dano. A pesquisa examinou, nesse contexto, em que medida a governança informacional prevista na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD pode contribuir para a função preventiva da responsabilidade civil e para a tutela da vítima digital.

A análise permitiu sustentar que a expressão **vítima digital** possui utilidade como categoria analítica, sem constituir categoria jurídica autônoma. Em sentido estrito, refere-se ao titular que sofreu dano ou violação juridicamente relevante; em perspectiva preventiva, alcança o titular exposto a risco concreto de tratamento ilícito ou de agravamento de uma violação em curso. Essa distinção evita tanto a presunção automática de dano diante de qualquer desconformidade quanto a postergação da tutela quando a lesão ainda pode ser evitada.

A hipótese foi confirmada com uma ressalva fundamental: **a governança informacional não constitui modalidade autônoma de responsabilidade civil**. Sua relevância jurídica decorre de sua capacidade de concretizar deveres de segurança, prevenção e responsabilização e prestação de contas, estabelecer padrões verificáveis de diligência e produzir elementos úteis à reconstrução dos fatos e à aferição da regularidade do tratamento (BRASIL, 2018). A existência formal de políticas ou

documentos, contudo, não afasta automaticamente a responsabilidade; sua eficácia depende da correspondência entre governança documentada e práticas efetivamente adotadas.

A jurisprudência examinada do Superior Tribunal de Justiça reforça a necessidade de análise contextual. Os precedentes demonstram que incidente, ilicitude e dano não são categorias equivalentes e que a natureza dos dados, o contexto do tratamento, a forma de circulação e os efeitos da violação influenciam a resposta jurídica. No AREsp n.º 2.130.619/SP, a Segunda Turma afastou a configuração automática de dano moral pelo simples vazamento de dados pessoais. Em decisões posteriores, o Tribunal reconheceu, em circunstâncias específicas, consequências jurídicas distintas conforme a natureza das informações e o contexto de sua utilização ou disponibilização (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2023, 2024, 2025a, 2025b, 2025c). A afetação do Tema Repetitivo n.º 1.404 evidencia, ainda, que a configuração do dano moral em situações envolvendo dados pessoais não sensíveis permanece objeto de definição jurisprudencial (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2025d).

Como contribuição, o estudo sistematizou cinco critérios de adequação preventiva — materialidade informacional, previsibilidade dos riscos, capacidade de controle, demonstrabilidade e responsividade — destinados a auxiliar a avaliação da diligência e da efetividade da governança no caso concreto. Esses critérios não substituem a legislação, não criam hipótese autônoma de responsabilidade e não estabelecem garantia absoluta de segurança. Funcionam como matriz analítica para verificar se os riscos foram identificados, se medidas proporcionais foram adotadas, se sua implementação pode ser demonstrada e se houve resposta adequada diante de incidentes ou ameaças.

Conclui-se, portanto, que a proteção da vítima digital exige deslocamento parcial da lógica exclusivamente reparatória para uma racionalidade preventiva, sem abandono dos pressupostos próprios da responsabilidade civil. A governança informacional, quando efetiva e proporcional aos riscos, pode funcionar como infraestrutura dessa prevenção, aproximando proteção de dados, diligência organizacional, produção de prova e tutela inibitória. A prevenção, nesse sentido, não elimina o risco nem garante segurança absoluta; busca reduzir sua probabilidade, limitar seus efeitos e permitir intervenção jurídica antes que a violação se torne irreversível.

Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Guia orientativo sobre segurança da informação para agentes de tratamento de pequeno porte**. Versão 1.0. Brasília, DF: ANPD, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/guia-vf.pdf. Acesso em: 19 ago. 2026.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Resolução CD/ANPD n.º 2, de 27 de janeiro de 2022**. Aprova o Regulamento de aplicação da Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para agentes de tratamento de pequeno porte. Brasília, DF: ANPD, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no-2-de-27-de-janeiro-de-2022. Acesso em: 19 ago. 2026.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Resolução CD/ANPD n.º 4, de 24 de fevereiro de 2023**. Aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-publica-regulamento-de-dosimetria/Resolucaon4CDANPD24.02.2023.pdf. Acesso em: 19 ago. 2026.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Resolução CD/ANPD n.º 15, de 24 de abril de 2024.** Aprova o Regulamento de Comunicação de Incidente de Segurança. Brasília, DF: ANPD, 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-15-de-24-de-abril-de-2024-556243024. Acesso em: 19 ago. 2026.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/128827. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 115, de 10 de fevereiro de 2022**. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc115.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.352, de 25 de fevereiro de 2026. Altera a Lei nº 13.709/2018 para dispor sobre a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/139649. Acesso em: 19 ago. 2026.

FISCILETTI, Rossana Marina De Seta. **A quarta revolução industrial e os novos paradigmas do direito do consumidor.** 2. ed. São Paulo: Literare Books International, 2021.

GARBACCIO, Grace Ladeira; KISCHELEWSKI, Flávia Lubieska N. **Governança e boas práticas na Lei Geral de Proteção de Dados por meio da conformidade, da gestão de riscos e da accountability**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 128, p. 155-195, 2024. DOI: 10.9732/2024.V128.894. Disponível em: https://doi.org/10.9732/2024.V128.894. Acesso em: 19 ago. 2026.

HILDEBRANDT, Mireille. **Law for computer scientists and other folk**. Oxford: Oxford University Press, 2020. DOI: 10.1093/oso/9780198860877.001.0001. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oso/9780198860877.001.0001. Acesso em: 19 ago. 2026.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no Direito Privado: critérios para a sua aplicação**. São Paulo: Marcial Pons, 2015. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/bitstreams/e853b83b-36d2-4b02-86ae-0c93854dbd44/download. Acesso em: 19 ago. 2026.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/76233. Acesso em: 19 ago. 2026.

MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: https://www.grupogen.com.br/responsabilidade-civil. Acesso em: 19 ago. 2026.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/167225. Acesso em: 19 ago. 2026.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: https://www.grupogen.com.br/e-book-novos-paradigmas-da-responsabilidade-civil. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). **AREsp n.º 2.130.619/SP**. Segunda Turma. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 7 mar. 2023. DJe, 10 mar. 2023. Informativo de Jurisprudência n. 766. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17032023-Titular-de-dados-vazados-deve-comprovar-dano-efetivo-ao-buscar-indenizacao--decide-Segunda-Turma.aspx. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). **REsp n.º 2.115.461/SP**. Terceira Turma. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 8 out. 2024. DJe, 14 out. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270029E%27.cod.. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). 2025a. **REsp n.º 2.121.904/SP**. Terceira Turma. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 11 fev. 2025. DJEN, 17 fev. 2025. Informativo de Jurisprudência n. 842. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=%40CNOT%3D021380. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). 2025b. **REsp n.º 2.201.694/SP**. Terceira Turma. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Relatora para o acórdão: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 5 ago. 2025. DJEN, 15 ago. 2025.

Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%40CNOT%3D022029. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). 2025c. **REsp n.º 2.221.650/SP**. Quarta Turma. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Julgado em 4 nov. 2025. DJEN, 14 nov. 2025. Informativo de Jurisprudência n. 871. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270871%27.cod.. Acesso em: 19 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). 2025d. **Tema Repetitivo n.º 1.404.** Segunda Seção. REsp n.º 2.226.946/SP e REsp n.º 2.226.097/SP. Afetação deliberada em sessão eletrônica encerrada em 16 dez. 2025; acórdãos de afetação publicados em 23 dez. 2025. Situação em 23 ago. 2026: afetado, sem julgamento de mérito. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1404&cod_tema_final=1404. Acesso em: 23 ago. 2026.

TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (coords.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/139297/lei_geral_protecao_tepedino_2.ed.pdf. Acesso em: 19 ago. 2026.

Capítulo 3

CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA: A INTERNACIONALIZAÇÃO DE DADOS PÚBLICOS NO BRASIL

Nelson Camatta Moreira[1]
Ronaldo Félix Moreira Júnior[2]

1 Introdução

Discute-se, na atualidade, a possibilidade de efetivação e luta por direitos por meio das novas ferramentas digitais de comunicação e informação. Movimentos sociais passaram a se organizar de forma mais eficaz, conferindo maior visibilidade às suas causas, ao passo que violações de direitos, cometidas por particulares ou pelo próprio Estado, puderam ser detectadas mais rapidamente e por um número maior de pessoas.

Essas mesmas tecnologias, contudo, deram origem a novas formas de violação, seja por meio de condutas que só se tornaram possíveis a partir do ambiente digital, seja pelo agravamento de práticas já existentes, como discursos de ódio e desinformação. Para além das violações praticadas por indivíduos, importa discutir uma nova faceta dessas tecnologias no contexto do atual modo de produção capitalista.

O presente trabalho aborda dois fenômenos interconectados: 1) o capitalismo de vigilância, em que dados dos usuários são coletados,

1 Pós-doutor em Direito pela Universidad de Sevilla e pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutor em Direito pela Unisinos e pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Unisinos. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu e da graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV-ES). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Teoria Crítica do Constitucionalismo (FDV). Bolsista de Produtividade em Pesquisa da FAPES. Advogado. E-mail: nelsoncmoreira@hotmail.com

2 Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Digital pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FESMP). Ex-bolsista FAPES. Integrante do Grupo de Pesquisa Teoria Crítica do Constitucionalismo (FDV). Advogado e professor universitário. E-mail: ronaldo.fr32@gmail.com

processados e comercializados por grandes empresas de tecnologia; e 2) a colonialidade digital, pela qual Estados nacionais periféricos são conduzidos a abrir mão de parcela de sua soberania por meio do uso quase exclusivo de ferramentas ofertadas por corporações internacionais. Esses fenômenos não apenas favorecem a violação de direitos fundamentais, mas também restringem a autonomia decisória desses Estados, perpetuando desigualdades entre países centrais e periféricos.

Essa nova forma de colonialidade se faz cada vez mais presente nos países periféricos à medida que avança a tecnologia da informação. Termos como "armazenamento em nuvem" são quase automaticamente associados a corporações como Google e Amazon, reforçando a ideia de que o desenvolvimento tecnológico nacional é obsoleto e ineficiente, e de que é mais prático recorrer a soluções estrangeiras, na ilusão de que dados de países periféricos e centrais recebem o mesmo tratamento.

A partir de pesquisa bibliográfica e de metodologia dedutiva, busca-se verificar a ocorrência do capitalismo de vigilância e do colonialismo de dados na realidade brasileira, com apoio na análise de casos concretos, perquirindo-se: há instrumentos hábeis ao combate do colonialismo digital? Para tanto, o texto recorre à base teórica de autores como Shoshana Zuboff e Sérgio Amadeu da Silveira, estruturando-se em três eixos: a dependência tecnológica como nova forma de colonialidade; a entrega de dados públicos brasileiros a Big Techs estrangeiras; e os caminhos para uma resistência a essa lógica a partir da tutela de direitos fundamentais.

2 A dependência tecnológica e uma nova forma de colonialidade

O tema do descolonialismo (ou decolonialismo) tem sido tratado por diversos autores, inclusive no campo da teoria crítica dos direitos humanos. Estudos recentes sobre os impactos das novas tecnologias de comunicação, contudo, exigem que essas categorias sejam revisitadas sob a ótica de um novo caráter do sistema capitalista, baseado na captação de dados, o que se mantém como fenômeno atual e flexível mesmo após os processos de independência ocorridos em países do Sul Global (Cassino, 2021, p. 15).

De acordo com Balestrin (2013, p. 99-100), a partir dos conceitos de Aníbal Quijano, a colonialidade permanece nas esferas econômica e política mesmo após o fim das administrações coloniais, mantendo o

controle sobre economia, autoridade, recursos naturais, subjetividade e conhecimento. Para Sérgio Amadeu da Silveira (2021), a colonialidade é um dos principais elementos do padrão global de poder capitalista, mantendo-se por meios materiais e por relações de subordinação e inferiorização de diversos saberes. A colonialidade pode, assim, ser resumida como a prevalência da racionalidade europeia em detrimento de saberes e tradições dos países periféricos, o que compromete a busca por autonomia em diferentes campos do conhecimento.

Essa relação de colonialidade também engloba os dados coletados digitalmente, gerando dependência tecnológica dos países "colonizados" em relação aos "colonizadores", dependência que se acentua na medida em que setores do Poder Público nacional fazem uso crescente de ferramentas digitais estrangeiras. Conforme Cassino (2021, p. 16) e Balestrin (2013, p. 100), essa utilização concentra nas mãos das Big Techs o controle das ferramentas e dos dados por elas extraídos, resultando em ausência de autonomia nacional e em riscos à privacidade, à segurança cibernética e à própria soberania do Estado.

2.1 A vigilância em um novo estágio do capitalismo

A colonialidade dos dados refere-se a uma exploração desigual de informações, em que nações periféricas ficam sujeitas a entidades privadas que coletam e controlam dados em proveito próprio — fenômeno associado ao chamado capitalismo de vigilância. Não se trata de um novo sistema econômico, mas de um desdobramento do modelo atual, marcado pelo lucro obtido por meio da coleta de dados, da predição e do monitoramento de comportamento. Nas palavras de Zuboff (2020, p. 317):

> O imperativo de predição solta os cães da vigilância para que persigam o comportamento das profundezas, e pesquisadores bem-intencionados o cedem de maneira involuntária, deixando um rastro de carne crua barata que os capitalistas de vigilância caçam e devoram.

O capitalismo de vigilância explora ativamente informações pessoais para os mais diversos fins, de estratégias de marketing ao aprimoramento de produtos e serviços, ao mesmo tempo em que viola a privacidade, manipula comportamentos e cria bolhas de informação e polarização. Zuboff (citada por Sampaio et al., 2021, p. 96) classifica esses dados em cinco categorias: dados de transações econômicas mediadas por computador; dados de objetos, corpos e lugares conectados à internet; bancos de dados

governamentais e corporativos; dados de câmeras de vigilância pública e privada; e os chamados small data, coletados nas práticas cotidianas, como curtidas em redes sociais, buscas em navegadores, e-mails e dados de localização.

Torna-se, assim, impossível dissociar a colonialidade do neoliberalismo, que coloca o mercado acima das demais dimensões da vida humana e relega o Estado à condição de serviçal (Silveira, 2021). Desse vínculo surge o colonialismo digital: os Estados periféricos, ao buscarem um mínimo de desenvolvimento, veem-se fadados a contratar os serviços de empresas que já detêm capital e domínio técnico, por ser mais custoso desenvolver, por meios próprios, tecnologias equivalentes (Silveira, 2021).

3 Colonialismo de dados e entrega de informações pelo poder público

As práticas predatórias do colonialismo histórico estão em sintonia com os atuais métodos de quantificação computacional. Nick Couldry e Ulises Mejias foram pioneiros ao nomear essa combinação de colonialismo de dados (Couldry; Mejias, 2018, p. 1), uma dependência surgida no capitalismo da era digital. Para Cassino (2021, p. 27), o termo colonialismo não é mera metáfora, mas designa uma nova apropriação, pela qual indivíduos passam a integrar uma infraestrutura de conexão informacional.

Compreender o Big Data a partir do Sul Global significa, portanto, entender a dependência atual do capitalismo nesse novo tipo de apropriação, que opera em todos os pontos em que pessoas ou coisas estejam ligadas a essas infraestruturas, sendo ainda prematuro mapear, em escala global, as formas de capitalismo que dela resultarão (Couldry; Mejias, 2018, p. 1). Populações do Norte e do Sul global tornaram-se fontes de informação que alimentam o capitalismo, invadindo os espaços mais íntimos dos colonizados (Cassino, 2021, p. 28). Como se demonstra a seguir, o próprio Estado brasileiro endossa, direta ou indiretamente, tais práticas.

3.1 O uso de informações de setores públicos para o treinamento de inteligências artificiais estrangeiras

O uso de ferramentas estrangeiras pelo setor público não é novidade, e a internacionalização de informações sensíveis segue sendo

realidade em diversos órgãos. Em 2021, o Ministério da Economia lançou o aplicativo SouGov.br, destinado a facilitar a vida funcional de servidores públicos ativos e aposentados, em substituição ao antigo Sigepe Mobile. O aplicativo foi intensamente criticado por sua política de privacidade: o próprio documento previa a transferência de dados à IBM (International Business Machines), sediada nos Estados Unidos (Basilio, 2021).

Estavam previstos cerca de 35 itens de dados pessoais dos servidores, nome, endereço, telefone, dados bancários, financeiros e do dispositivo de acesso, além do uso da ferramenta SerproBot, também da IBM, cuja política estabelece que os dados digitados no chat "[...] poderão ser transferidos internacionalmente e ficarão armazenados na infraestrutura da empresa por um período de 30 dias" (Basilio, 2021).

A transferência internacional de dados não é, em si, ilegal, sendo prevista na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) desde que devidamente esclarecida e consentida:

> Art. 33. A transferência internacional de dados pessoais somente é permitida nos seguintes casos: I - para países ou organismos internacionais que proporcionem grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei; II - quando o controlador oferecer e comprovar garantias de cumprimento dos princípios, dos direitos do titular e do regime de proteção de dados previstos nesta Lei; [...] VIII - quando o titular tiver fornecido o seu consentimento específico e em destaque para a transferência, com informação prévia sobre o caráter internacional da operação [...] (Brasil, 2018).

Ainda que formalmente compatível com a legislação, essa adequação não afasta os problemas de fundo. Para Sérgio Amadeu da Silveira (apud Basilio, 2021):

> A partir dos dados, você poderia juntar universidades e empresas nacionais, sob controle total do nosso sistema jurídico formal, da nossa legislação, para treinar os nossos algoritmos, envolver a nossa tecnologia de inteligência artificial, mas não, a gente entrega isso para a IBM, comercializando dados de servidores, é lamentável.

A preocupação com a proteção de dados dos servidores públicos ultrapassa o SouGov.br, dada a possibilidade de conformação de base única e compartilhamento de informações entre órgãos de governo, viabilizada pelo Decreto nº 10.046/2019, que estabelece diretrizes para o compartilhamento de dados entre entidades da administração pública federal, com finalidades como simplificar serviços públicos e otimizar políticas públicas (Brasil, 2019). Para Silveira (apud Basilio, 2021), se de

um lado a compartimentalização de dados entre órgãos facilita a gestão estatal, de outro amplia o risco de vazamento de informações.

O fenômeno também se manifesta no âmbito educacional. Quanto às instituições de ensino superior públicas, Mian (2021, p. 130) aponta uma contradição:

> Ao mesmo tempo que as universidades federais são reconhecidas enquanto patrimônio nacional e são respaldadas constitucionalmente como instituições com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, elas carregam em si as contradições de estarem inseridas no modelo de sociedade neoliberal em que a ciência e a educação são também vistas como mercados extremamente lucrativos.

Essa contradição se reflete na competição das instituições por posições em rankings globais (Mian, 2021, p. 131). Nesse cenário, empresas como Google e Microsoft realizaram investimentos expressivos em estratégias de relacionamento e formação profissional para se inserir nas instituições de ensino, submetendo profissionais e estudantes a um modelo de negócio baseado no monitoramento de atividades pessoais, voltado tanto a interesses mercadológicos quanto à vigilância estatal (Mian, 2021, p. 132-133). Essas Big Techs encontram, assim, terreno propício à extração de dados comportamentais, históricos escolares e informações de comunicação e pesquisa produzidas por instituições brasileiras.

4 Engenharia reversa e os direitos fundamentais na era do capitalismo de vigilância

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação renova fenômenos já existentes (capitalismo e colonialidade), exigindo uma resposta do Direito, a exemplo da chamada quinta dimensão de direitos fundamentais (Takano; Silva, 2020, p. 2). O Estado Democrático de Direito, por sua vez, pressupõe uma Constituição que protagoniza o ordenamento jurídico, marcada pelo reconhecimento de força normativa, pela expansão da jurisdição constitucional e pelo desenvolvimento de uma dogmática atual de interpretação (Barroso, 2005, p. 6-7).

O estudo das novas fases do constitucionalismo não pode ignorar os fenômenos ligados às tecnologias digitais, dando origem ao chamado "constitucionalismo digital", fundado em categorias como direitos e liberdades fundamentais, limites ao poder público, governança e participação civil na internet, privacidade e vigilância, acesso e educação

no ciberespaço, estabilidade da rede e direitos econômicos (Takano; Silva, 2020, p. 8). No Brasil, a proteção constitucional a direitos advindos da era digital somente se tornou expressa com a PEC nº 17/2019, que incluiu o inciso LXXIV ao art. 5º da CF/88. Para Ingo Sarlet (2020), esse reconhecimento como direito fundamental garante aplicabilidade imediata e status normativo hierarquicamente superior a esses direitos. Não basta, porém, a positivação: é necessária a criação e utilização de ferramentas efetivas de resistência.

4.1 O que fazer com a imposição tecnológica do colonizador?

O uso de ferramentas das Big Techs é inegavelmente útil (como demonstram os exemplos do campo educacional), mas esses conhecimentos também são responsáveis por "[...] subsidiar a proibição, a inferiorização e a estigmatização dos saberes e das visões de mundo nativas que pudessem representar obstáculos à ordem colonial [...]" (Faustino; Lippold, 2023, p. 184). Isso não significa, contudo, que o saber estrangeiro deva ser rejeitado por completo. Ao analisar o uso da tecnologia colonizadora em Frantz Fanon, Queiroz (apud Faustino; Lippold, 2023, p. 185) sustenta:

> [...] a luta pela emancipação, em Fanon, não é do colonizado em um casulo identitário nem muito menos seu retorno a um glorioso passado mítico, mas sim, a morte do colonizador e do colonizado enquanto tais, o que implica o reconhecimento de si, enquanto partícipe da generalidade humana. Nesse esforço, não se trata de refutar ou adorar a tecnologia, mas de colocar a ciência e a tecnologia a serviço da emancipação.

A partir dessa perspectiva fanoniana, a resistência ao colonialismo digital não reside na rejeição do novo conhecimento, mas na descolonização da economia do conhecimento por meio de uma "engenharia reversa", que rompa a hegemonia do saber produzido no Ocidente. Isso somente se torna possível com o impulsionamento da produção de conhecimento pelo colonizado, valorizando-se saberes locais e fomentando-se ferramentas democráticas e participativas. O reconhecimento da proteção de dados como direito fundamental é um primeiro passo, mas deve ser acompanhado de políticas públicas que substituam, gradualmente, o saber do colonizador pelo do colonizado.

Esse embate já se manifesta no país por meio de grupos que buscam potencializar espaços contra-hegemônicos. Faustino e Lippold (2023, p. 189) mencionam, nesse sentido, os hackerspaces:

> Os hackerspaces, que funcionam como clubes ou laboratórios de hackers, realizam um trabalho importante de letramento científico e tecnológico, divulgação científica e apropriação criativa popular da tecnologia, principalmente a tecnologia digital. Estamos em um momento chave da história humana, em que a crítica e a ação descolonizadora devem criar uma interface com o hacktivismo.

Trata-se de apenas uma dentre diversas iniciativas possíveis de rompimento com o pseudouniversalismo eurocêntrico. Deve haver cada vez mais o fortalecimento dos chamados perilabs e o incentivo à colaboração, ao trabalho aberto e à apropriação de tecnologias já existentes, instrumentos que podem (e devem) servir como ferramentas concretas de oposição à colonização da economia do conhecimento.

5 Considerações finais

Ao longo deste texto, evidenciou-se a necessária ligação entre o colonialismo digital e o capitalismo de vigilância, fenômenos que perpetuam a exploração histórica, a apropriação de dados e a desigualdade entre países centrais e periféricos (Zuboff, 2020). Exemplos concretos, como o caso do aplicativo SouGov.br e a inserção de Big Techs no ambiente educacional, demonstram como ferramentas de empresas privadas internacionais, muitas vezes em cooperação com órgãos públicos, coletam e exploram dados em benefício próprio, em detrimento de instituições e comunidades nacionais.

A proteção legislativa e constitucional dos dados, hoje elevada a direito fundamental pelo inciso LXXIV do art. 5º da CF/88, é essencial para preservar privacidade, liberdade e autonomia, mas não é suficiente. A efetivação desses direitos exige a implementação de políticas eficazes e o fomento de uma governança ética dos dados. Somente é possível falar em oposição a essa forma de colonialidade quando há promoção do desenvolvimento tecnológico local, como resposta à dependência de soluções estrangeiras muitas vezes enraizadas em interesses distantes das necessidades das comunidades nacionais.

Sob a ótica fanoniana adotada neste trabalho, a crítica ao domínio colonial digital não se resume à rejeição ou à absorção acrítica de novos saberes, mas se concentra na descolonização da economia do conhecimento e do avanço científico desenfreado. Esse desafio somente se concretiza com a promoção ativa da geração de saberes pela comunidade colonizada, valorizando-se conhecimentos locais e fomentando-se a

criação de ferramentas de maneira inclusiva e participativa, respondendo-se, assim, ainda que parcialmente, à indagação que motivou este estudo: é possível o rompimento com a lógica de colonialidade digital, desde que essa resistência seja construída de forma coletiva, crítica e permanente.

Referências

BALLESTRIN, Luciana. O Sul Global como projeto político. In: **Horizontes ao Sul** [online], 2020. Disponível em: https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/o-sul-global-como-projeto-politico. Acesso em: 06 nov. 2023.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618. Acesso em: 9 nov. 2023.

BASILIO, Ana Luiza. SouGov: Transferência de dados de servidores públicos a empresa estrangeira preocupa especialistas. In: **Carta Capital**. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/educacao/sougov-transferencia-de-dados-de-servidores-publicos-a-ibm-preocupa-especialistas/. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

CASSINO, João Francisco. O sul global e os desafios pós-coloniais na era digital. In: **Colonialismo de dados**: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. Org. Sérgio Amadeu da Silveira; Joyce Souza; João Francisco Cassino. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises. Data colonialism: rethinking big data's relation to the contemporary subject. In: **LSE Research Online**, 2018. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/89511/1/Couldry_Data-colonialism_Accepted.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital**: por uma crítica hacker-fanoniana. São Paulo: Boitempo, 2023.

MIAN, Mariella Batarra. Universidades federais brasileiras a serviço da lógica colonial de exploração de dados. In: **Colonialismo de dados**: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. Org. Sérgio Amadeu da Silveira; Joyce Souza; João Francisco Cassino. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

QUEIROZ, Ivo Pereira de. **Fanon, o reconhecimento do negro e o novo humanismo: horizontes descoloniais da tecnologia**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (tese de doutorado). Curitiba, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite; MENDIETA, David; FURBINO, Meire; BOCCHINO, Lavínia Assis. Capitalismo de vigilância e a ameaça aos direitos fundamentais da privacidade e da liberdade de expressão. In: **Revista Jurídica**, v. 01, n. 63, Curitiba, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados pessoais como direito fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988: contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. In: **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, 14(42), p. 179-218, 2020.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. O colonialismo digital e o convite à impotência. In: **Observa BR**, 2021. Disponível em: https://fpabramo.org.br/observabr/2021/11/27/sergio-amadeu-o-colonialismo-digital-e-o-convite-a-impotencia/. Acesso em: 15 set. 2022.

TAKANO, Camila Cardoso; SILVA, Lucas Gonçalves da. O Constitucionalismo digital e as novas tecnologias da informação e comunicação (TIC). In: **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 6, n. 1, jan-jun 2020. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/6392. Acesso em: 9 nov. 2023.

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

Capítulo 4

O ECOSSISTEMA DA MISOGINIA DIGITAL: MANOSFERA, RADICALIZAÇÃO ONLINE E A CULTURA DO FEMINICÍDIO NO BRASIL

Eduarda Luisa da Fontoura da Rosa[1]
Silvio Erasmo Souza da Silva[2]

1 Introdução

A violência contra as mulheres no Brasil constitui um fenômeno complexo, persistente e estruturado sobre desigualdades históricas de gênero que perpetuam assimetrias de poder, subordinação e a violação de direitos fundamentais. Conquanto o arcabouço jurídico nacional tenha avançado significativamente com a edição da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), o advento das redes sociais operou uma profunda reconfiguração nas formas de manifestação, articulação e propagação da misoginia. É nesse cenário que se insere o problema central deste trabalho: de que forma as comunidades digitais reacionárias, reunidas sob a denominação de "manosfera", atuam como vetores de radicalização masculina e contribuem, direta ou indiretamente, para a normalização de condutas violentas que culminam no feminicídio? A relevância do tema decorre da necessidade de compreender essas novas dinâmicas de ódio virtual, que já não se restringem aos limites da interação digital: como se demonstrará ao longo deste capítulo, elas repercutem concretamente no aumento dos índices de criminalidade letal de gênero no país, penetram no consumo de massa e passam a integrar, inclusive, o vocabulário empregado por agressores no âmbito de crimes concretos.

O problema central desta pesquisa reside em analisar o ecossistema da manosfera digital como vetor de radicalização misógina no Brasil,

1 Graduanda em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Estagiária. E-mail: eduardaluisafontoura@gmail.com

2 Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da UNISC Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. E-mail: silvio.silva@domalberto.edu.br

investigando seus fundamentos teórico-sociológicos, seus mecanismos de propagação algorítmica e econômica, e seus desdobramentos na escalada da violência de gênero — da violência simbólica ao feminicídio. Para tanto, o trabalho será estruturado a partir de três objetivos específicos, os quais correspondem, respectivamente, aos três eixos que estruturamo desenvolvimento deste texto: (i) conceituar a manosfera digital e suas principais vertentes, à luz da teoria da masculinidade hegemônica de Raewyn Connell, identificando os fundamentos sociológicos do ressentimento e da radicalização masculina online; (ii) investigar os mecanismos de propagação e monetização desses discursos, correlacionando-os ao conceito de violência simbólica de Pierre Bourdieu e a dados empíricos sobre sua penetração entre a Geração Z; e (iii) examinar a transição da violência simbólica para a violência letal de gênero, correlacionando o léxico da manosfera a casos concretos e a dados nacionais de feminicídio, e avaliar as respostas jurídicas brasileiras emergentes, notadamente a responsabilização civil das plataformas digitais e a criminalização autônoma da misoginia.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, desenvolvida por meio do método dedutivo, partindo da análise de referenciais teóricos sobre gênero, violência e sociedade em rede para examinar o fenômeno da misoginia digital no contexto brasileiro. Como técnicas de pesquisa, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, mediante análise de literatura especializada, dados estatísticos oficiais, legislação e casos de repercussão nacional relacionados à violência de gênero e à radicalização online.

2 Manosfera digital: conceito, vertentes e a masculinidade hegemônica

Para compreender o avanço da misoginia digitalizada, faz-se necessária a delimitação conceitual da manosfera (*manosphere*). Trata-se de um ecossistema virtual composto por fóruns, canais de vídeo e páginas de redes sociais que articulam o ressentimento, a frustração masculina e ideologias que desumanizam a figura feminina. Entre as vertentes mais expressivas da manosfera está a *Red Pill*, termo apropriado e ressignificado a partir do filme Matrix, originalmente concebido pelas irmãs Wachowski como alegoria sobre a transição de gênero e a ruptura de estruturas impostas, mas convertido, no léxico da manosfera, em metáfora do suposto "despertar" masculino diante de um sistema feminista opressor. Também

relevante é o fenômeno *Incel* (contração de *involuntary celibate*), que reúne homens que atribuem à rejeição afetivo-sexual sofrida uma origem estrutural, alimentando ódio dirigido às mulheres como resposta a essa frustração.

A sustentação sociológica dessas comunidades encontra fundamento na teoria da masculinidade hegemônica desenvolvida por Raewyn Connell (2005). Segundo a autora, determinados padrões de masculinidade legitimam relações históricas de dominação masculina e subordinação feminina. Nesse contexto, o avanço dos direitos das mulheres e sua crescente autonomia financeira e social podem ser interpretados, por determinados grupos, como ameaça à estrutura patriarcal tradicional, favorecendo mecanismos de externalização da culpa e ressentimento social.

3 Algoritmos, economia da atenção e a monetização do ódio

Criadores de conteúdo no YouTube e no Instagram, como Thiago Schutz (*Calvo do Campari*) e Breno Faria (*Café Com Teu Pai*), monetizam esse ressentimento ao difundir discursos baseados no duplo padrão moral que condena a autonomia feminina. De acordo com Cougo (2024, p. 34-42), em termos comunicacionais, os algoritmos de recomendação das plataformas digitais podem favorecer a formação de câmaras de eco, nas quais discursos extremistas são constantemente reforçados e legitimados. Nesse cenário, a violência simbólica, conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu (2002, p. 7-8), manifesta-se na naturalização de práticas discriminatórias. Os impactos desse fenômeno tornam-se ainda mais preocupantes entre a Geração Z. Pesquisa do Instituto Ipsos[1], realizada em 29 países, incluindo o Brasil, revelou que 24% dos homens jovens acreditam que mulheres devem evitar parecer "muito independentes", 31% defendem que a esposa deve sempre obedecer ao marido e 59% afirmam existir cobrança excessiva para que homens apoiem a igualdade de gênero. Os dados demonstram como discursos associados à manosfera, aos movimentos *Red Pill* e *Incel* encontram espaço de reprodução e aceitação entre jovens inseridos em ambientes digitais marcados pela radicalização algorítmica.

Dentro da lógica da sociedade em rede descrita por Manuel Castells (2011, p. 189-203), esse fenômeno é intensificado pela economia

1 O Instituto Ipsos (acrônimo de Institut Public de Sondage d'Opinion Secteur) é uma das maiores empresas multinacionais de pesquisa de mercado e opinião pública do mundo. Com sede em Paris, França, o grupo possui forte presença no Brasil e atua fornecendo dados estratégicos, políticos e de tendências de consumo.

da atenção e pela monetização do engajamento. As plataformas digitais operam sob modelos de negócios voltados à maximização do tempo de permanência do usuário, favorecendo conteúdos capazes de gerar indignação, polarização e elevado número de interações. Essa dinâmica encontra correspondência teórica no conceito de infocracia, desenvolvido por Byung-Chul Han (2022, p.7). Para o autor, o regime informacional contemporâneo não opera mais pela lógica disciplinar do isolamento descrita por Foucault, mas pela exploração intensiva da comunicação: quanto mais os indivíduos se comunicam, compartilham e reagem, mais dados produzem e mais vulneráveis se tornam à vigilância e à manipulação algorítmica. Nesse regime, os usuários das redes sociais não constituem um coletivo capaz de agir politicamente de forma responsável; convertem-se, antes, em "enxames digitais" — massas de seguidores conduzidos por influenciadores (*smart influencers*) que os despolitizam ao mesmo tempo em que lhes oferecem a ilusão de liberdade, autenticidade e autorrealização. É precisamente essa ilusão que sustenta a retórica da *Red Pill*: o usuário capturado pela manosfera não se percebe manipulado, mas "desperto", convencido de ter acessado, por conta própria, uma verdade oculta sobre as relações de gênero, quando na realidade está exposto a uma comunicação dirigida algoritmicamente que, nas palavras do autor, não é livre nem democrática.

Nesse contexto, a chamada *creator economy*[1] misógina transforma discursos discriminatórios em ativos financeiros altamente lucrativos. Influenciadores digitais e canais extremistas utilizam estratégias de *clickbait*, mentorias de masculinidade e venda de infoprodutos para ampliar o alcance de conteúdo baseado em hostilidade de gênero, criando incentivos econômicos para a continuidade da produção e circulação desses materiais. A violência simbólica manifesta-se justamente nessa naturalização: práticas discriminatórias deixam de ser percebidas como violência e passam a ser consumidas como conteúdo de entretenimento, autoajuda ou orientação afetiva, o que amplia exponencialmente seu potencial de reprodução social e prepara o terreno para a escalada da violência que será examinada no capítulo seguinte.

1 É o termo utilizado para descrever o ecossistema econômico e social do mercado de influência e conteúdo nas redes sociais.

4 Da violência simbólica ao feminicídio: dados, casos e respostas jurídicas

A transição da agressão virtual para a criminalidade letal é corroborada pelos dados empíricos nacionais. Conforme o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2026), o Brasil registrou um total de 1.568 vítimas de feminicídio em 2025, o que representa uma taxa de 1,43 mortes para cada 100 mil habitantes e um crescimento de 4,7% em comparação com o ano de 2024. Esse panorama de violência de gênero acumula o expressivo patamar de 13.703 vítimas fatais desde a promulgação da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015).

Sob essa ótica, a naturalização de discursos misóginos em ambientes digitais pode reforçar esses padrões culturais de violência já presentes estruturalmente na sociedade. Essa conexão evidenciou-se em março de 2026, na denúncia contra um tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo acusado de assassinar a esposa; investigações interceptaram mensagens nas quais o réu exigia que a vítima se comportasse como uma "fêmea beta obediente e submissa", autodenominando-se um "macho alfa", o que indica que o léxico da manosfera serve como ferramenta de controle coercitivo e justificação subjetiva para o crime no âmbito doméstico (Guimarães; Dorini; Silva, 2024, p. 4-5).

Exemplo adicional dessa mesma dinâmica ocorreu em março de 2026, no caso do estupro coletivo de uma adolescente de 17 anos em Copacabana (RJ). Um dos réus, Vitor Hugo Simonin, de 18 anos, compareceu à 12ª Delegacia de Polícia (Copacabana) para se entregar, no dia 4 de março, trajando uma camiseta estampada com a frase, em inglês, "*Regret Nothing*" ("não se arrependa de nada"), expressão associada, nas redes sociais, a grupos que propagam a ideologia Red Pill e a chamada "machosfera". A escolha da vestimenta foi amplamente interpretada como provocação deliberada diante da gravidade da acusação. Cerca de nove dias depois, a Renner, fabricante da peça, anunciou a retirada da camiseta de suas lojas físicas e digitais, declarando repudiar "qualquer forma de violência ou conduta ofensiva", embora tenha afirmado que o conceito criativo da estampa não guardava relação com o referido movimento. O episódio ilustra como símbolos e jargões nascidos no ecossistema digital da manosfera extravasam o ambiente virtual, penetram no consumo de massa e passam a operar, no mundo concreto, como código de pertencimento e afirmação identitária diante de acusações de violência de gênero.

No plano jurídico, essa transição encontrou, por muito tempo, um obstáculo estrutural. O artigo 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) condicionava a responsabilização civil de provedores de aplicações por conteúdo ilícito de terceiros à existência de ordem judicial específica e ao seu descumprimento, regra concebida para proteger a liberdade de expressão, mas insuficiente para conter a velocidade e o volume dos fluxos misóginos monetizados descritos no capítulo anterior. Submetido a controle de constitucionalidade nos Recursos Extraordinários 1.037.396 (Tema 987, rel. min. Dias Toffoli) e 1.057.258 (Tema 533, rel. min. Luiz Fux), o dispositivo foi declarado parcial e progressivamente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O Tribunal reconheceu um estado de omissão parcial legislativa, por entender que a regra geral do art. 19 não conferia proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância.

Fixou-se, então, um regime escalonado de responsabilização: presunção de responsabilidade do provedor, independentemente de notificação prévia, quando o conteúdo ilícito decorrer de anúncios e impulsionamentos pagos ou de redes artificiais de distribuição (*bots*); e dever de cuidado diante da circulação massiva de conteúdos ilícitos graves, elencados em rol taxativo que inclui, expressamente, os crimes praticados contra a mulher em razão da condição do sexo feminino, "inclusive conteúdos que propagam ódio às mulheres" (Brasil, 2025). Nessas hipóteses, a omissão do provedor em promover a indisponibilização imediata do conteúdo configura falha sistêmica, apta a gerar responsabilização civil independentemente de ordem judicial.

Essa complementação começou a ganhar corpo por via regulamentar, com a edição do Decreto nº 12.976, de 20 de maio de 2026, que estabelece diretrizes para a proteção das mulheres na internet e para o enfrentamento da violência contra mulheres no ambiente digital. Fundamentado expressamente no Marco Civil da Internet, o decreto impõe aos provedores de aplicações deveres concretos de prevenção, remoção e transparência, entre eles, a indisponibilização de conteúdo íntimo não autorizado em até duas horas após notificação, a vedação ao uso de inteligência artificial para produzir imagens íntimas falsas e mecanismos de resposta a ataques coordenados contra mulheres, abrangendo expressamente, entre as condutas a enfrentar, os "conteúdos que propagam ódio ou aversão às mulheres". A fiscalização e a sanção pelo descumprimento dessas diretrizes competem à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), e o próprio texto normativo prevê a criação de grupo de trabalho interministerial, com

participação do Ministério das Mulheres, destinado a propor um sistema integrado de prevenção, proteção e acolhimento às vítimas de violência digital. Em vigor desde 20 de julho de 2026, o decreto representa a primeira tradução operacional, no plano infralegal, do dever de cuidado reconhecido pelo STF ainda que, por decorrer do poder regulamentar do Executivo, não alcance a esfera penal, que permanece a depender da conclusão do processo legislativo em curso no Congresso Nacional.

Nesse prisma, o Senado Federal aprovou, em 24 de março de 2026, por unanimidade (67 votos a favor, sem contrários ou abstenções), o Projeto de Lei nº 896/2023, de autoria da senadora Ana Paula Lobato (PSB-MA), que insere a misoginia — definida, no texto então aprovado, como a conduta que exterioriza ódio ou aversão às mulheres — entre os crimes de preconceito previstos na Lei nº 7.716/1989 (Lei do Racismo), equiparando-a, para fins penais, ao racismo: crime inafiançável e imprescritível, com pena de dois a cinco anos de reclusão e multa (Brasil, 2026).

Paralelamente à proposta geral, tramitam na Câmara projetos voltados especificamente à dimensão digital e organizada da misoginia. O PL nº 1144/2026, de autoria da deputada Carol Dartora (PT-PR), propõe agravar a pena do crime de associação criminosa quando esta se voltar à produção, ao financiamento, à organização ou à difusão organizada de conteúdo misógino que incite ou promova violência contra mulheres, inclusive por meio de redes sociais. Em sentido semelhante, os Projetos de Lei nº 6075/2025 e 6733/2025, de autoria de Sâmia Bomfim (PSOL-SP) e Amom Mandel (Cidadania-AM), propõem a inclusão do art. 287-A no Código Penal, para tipificar autonomamente a promoção, a incitação e a divulgação organizada de conteúdo misógino que estimule hostilidade ou violência contra mulheres. Esse conjunto de proposições reconhece, no plano normativo, o que este trabalho sustenta no plano teórico: a misoginia digital contemporânea não decorre de manifestações isoladas, mas de um verdadeiro ecossistema, que demanda resposta jurídica igualmente sistêmica.

5 Conclusão

O presente estudo propôs-se a investigar de que forma as comunidades digitais reacionárias, integradas na denominada "manosfera",

atuam como vetores de radicalização masculina e contribuem diretamente para a normalização de condutas violentas que culminam no feminicídio.

Para atingir o objetivo proposto na pesquisa, a primeira seção evidenciou que os discursos da *Red Pill* e do *Incel* reatualizam, sob roupagens digitais, assimetrias patriarcais históricas: fundamentados na teoria da masculinidade hegemônica de Connell, esses movimentos oferecem a homens que se percebem excluídos de uma posição de dominação uma narrativa compensatória de vitimização, ativamente monetizada por criadores de conteúdo e já disseminada, segundo os dados do Instituto Ipsos, entre parcela significativa da Geração Z. A segunda seção demonstrou que essa disseminação não é fortuita, mas estrutural: a economia da atenção, os algoritmos de recomendação e a lógica da infocracia, na formulação de Byung-Chul Han, convertem usuários em "enxames digitais" domesticados, ao mesmo tempo em que oferecem a ilusão de um despertar autônomo, consolidando uma *creator economy* que transforma a violência simbólica de Bourdieu em ativo financeiro recorrente. Por fim, a terceira seção revelou como esse léxico migra da tela para o mundo concreto — seja como ferramenta de controle coercitivo em crimes domésticos, seja como símbolo de pertencimento vestido por um acusado ao se entregar à polícia —, ao passo que mapeou uma resposta estatal que, embora ainda incompleta, já se manifesta nos três Poderes: no reconhecimento, pelo STF, do dever de cuidado das plataformas quanto a conteúdos que propagam ódio às mulheres; na regulamentação executiva trazida pelo Decreto nº 12.976/2026; e na tramitação, ainda pendente de conclusão, dos projetos de lei que buscam criminalizar autonomamente a misoginia e a sua exploração digital organizada.

Esse mapeamento revela, contudo, uma lacuna relevante: enquanto a resposta civil e administrativa às plataformas já se encontra em vigor, a responsabilização penal de quem produz, financia e organiza a monetização do ódio de gênero permanece dependente da conclusão do processo legislativo em curso na Câmara dos Deputados.

Com efeito, ao final da presente pesquisa, depreende-se que os objetivos foram plenamente alcançados e permitiram desenvolver a resposta para o problema inicialmente proposto pela presente pesquisa. A resposta encontrada ao problema em comento, foi a de que a manosfera não representa um fenômeno cultural periférico ou inofensivo, mas sim um polo estruturado de radicalização ideológica que catalisa diretamente

a escalada da violência doméstica e consolida a cultura do feminicídio no Brasil.

Nesse sentido, conclui-se que a superação do cenário examinado demanda não apenas a aprovação da tipificação penal da misoginia, mas a manutenção de uma atuação estatal concentrada entre os três Poderes, capaz de acompanhar, com a mesma velocidade e articulação de seus atores, a arquitetura algorítmica e econômica que hoje sustenta e rentabiliza o ódio contra as mulheres no ambiente digital.

Referências

IPSOS. **Almost a third of Gen Z men globally agree a wife should obey her husband**. Reino Unido: Ipsos, 5 mar. 2026. Disponível em: https://www.ipsos.com - Ipsos. Acesso em: 16 mai. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. v. 1. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 896, de 2023**. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para dispor sobre crimes praticados em razão de misoginia. **Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026**. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1144/2026. **Altera o art. 288 do Código Penal para prever causa de aumento de pena quando a associação criminosa tiver por finalidade a produção, financiamento, organização ou difusão de conteúdos misóginos.** Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 9 ago. 2026.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. v. 1. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CNN BRASIL. **Renner recolhe camiseta "Regret Nothing", usada por réu de estupro coletivo.** 13 mar. 2026. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONNELL, Raewyn. **Masculinidades**. 2. ed. São Paulo: Olho d'Água, 2005.

COUGO, Caroline Julie da Rosa. **As violências e perigos do movimento red pill na internet: contrapontos a partir da teologia feminista. Coisas do Gênero**: Revista de Estudos Feministas em Teologia e Religião, São Leopoldo, v. 10, n. 2, p. 30-50, jul./dez. 2024. Disponível em: https://est.edu.br. Acesso em: 15 mai. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos feminicídios no Brasil.** São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: http://publicacoes.forumseguranca.org.br/. Acesso em: 16 mai. 2026.

GUIMARÃES, Camilla Mariáh; DORINI, Djovana Natielly Gonçalves; SILVA, Diocleide. **A violência contra a mulher no Brasil e o "Red Pill" como principal fator na propagação de comportamentos abusivos.** In: 11º Simpósio de Sustentabilidade e Contemporaneidade, Cascavel: Centro Universitário FAG, 2024. p. 1-8.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis: Vozes, 2022.

BRASIL. Decreto nº 12.976, de 20 de maio de 2026. **Estabelece diretrizes para a proteção de mulheres na internet e para o enfrentamento da violência contra mulheres em ambiente digita**l. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 896, de 2023. **Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 987 da Repercussão Geral: responsabilidade civil de provedor de internet por dano decorrente de conteúdo gerado por terceiro**. Recurso Extraordinário nº 1.037.396/SP, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 26 jun. 2025. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 9 ago. 2026.

Capítulo 5

A METAMORFOSE DA ESFERA PÚBLICA: DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS AO BANCO GLOBAL DA IRA DE SLOTERDIJK

Patrícia Cristina Moreira[1]

1 Introdução

Habermas concebe a esfera pública como espaço de mediação entre sociedade e Estado, no qual cidadãos formam a opinião e a vontade política pela argumentação racional, modelo que pressupõe inclusão, publicidade e reciprocidade, das quais depende a legitimidade das decisões políticas.

Jürgen Habermas — referido no texto apenas como Habermas —, nascido em 1929, é filósofo e sociólogo alemão da Escola de Frankfurt, cuja obra defende a racionalidade comunicativa como fundamento da legitimidade democrática e do direito nas sociedades modernas (MATUSTIK, 2026).

As transformações sociais, a expansão das plataformas digitais e a centralidade dos afetos no debate político indicam mudança estrutural na formação da opinião pública, na qual a racionalidade comunicativa cede espaço a dinâmicas emocionais de polarização, ressentimento e indignação permanente.

Nesse cenário, a obra de Peter Sloterdijk oferece uma chave interpretativa alternativa: ao resgatar o conceito de thymós e formular a ideia de economia da ira, desloca o foco da argumentação racional para os afetos como motores centrais da vida política.

Peter Sloterdijk — referido no texto apenas como Sloterdijk —, nascido em 1947, é filósofo alemão contemporâneo conhecido pela crítica da razão cínica e pela trilogia Esferas, na qual desenvolve antropologia

1 Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL – Curitiba/PR. Bolsista Prosup/CAPES. Sócia – Ludkevitch Tourinho Gomes Sociedade de Advogados. Endereço eletrônico: patricia@ltg.adv.br

filosófica sobre as formas de convivência e a constituição dos espaços sociais (FRONTEIRAS DO PENSAMENTO, 2026).

A esfera pública deixa de ser fórum de deliberação e passa a campo de administração de paixões coletivas: sofre metamorfose decisiva, substituindo a racionalidade discursiva pela lógica emocional da ira acumulada, sobretudo após a intensificação das redes sociais. Tornando-se hiperpolarizada, vulnerável à manipulação e apta a capturar instituições jurídicas, o que impacta o constitucionalismo democrático, a legitimidade dos tribunais e a coesão social.

2 A esfera pública em Habermas: racionalidade e legitimidade no estado constitucional

Em Mudança estrutural da esfera pública, Habermas examina a formação histórica da esfera pública burguesa como espaço de debate racional capaz de limitar o poder estatal, concepção central em sua teoria da ação comunicativa e em sua proposta de democracia deliberativa (HABERMAS, 2003).

> [...] Habermas concebeu o paradigma da razão comunicativa, cujo princípio basilar é a linguagem, que se constitui no meio pelo qual acontecem as interações entre os indivíduos no mundo da vida. Ele vai distinguir o agir estratégico, próprio do mundo dos sistemas, do agir comunicativo, próprio do mundo da vida. (DE CASTRO COURA; CESAR FABRIZ; SOUZA DE OLIVEIRA, 2024, p. 11)

O autor associa ao termo público diferentes significados possíveis, advertindo que nem mesmo as ciências do Direito, da Política e da Sociologia substituem as expressões tradicionais por outras mais precisas (HABERMAS, 2003, p. 13).

Entre outras expressões, Habermas define, inicialmente, público como "certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um", enquanto que esfera pública seria "o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado" (HABERMAS, 2003, p.14).

Essa esfera pública não é instituição formal, mas rede de comunicações sociais pela qual circulam opiniões, argumentos e críticas, sendo a legitimidade democrática diretamente dependente da qualidade desses processos comunicativos.

> Para Habermas, esfera pública é um fórum de debate público em que temas de interesse comum podem ser discutidos e as opiniões podem ser produzidas, o que é imprescindível para o efetivo processo democrático. (MÜLLER; VIEIRA DA SILVA FILHO, 2024, p. 10)

O autor reconstrói a formação da esfera pública burguesa a partir da erosão do poder absolutista: com o mercantilismo, a burguesia enriquecida exige direitos como propriedade e liberdade, deslocando o fundamento do poder do arbítrio do soberano para o império da lei (HABERMAS, 2003, p. 40). Processo que se materializa nas coffee-houses inglesas, nos salões franceses e na imprensa periódica alemã, culminando na institucionalização da publicidade como princípio constitucional do Estado de Direito burguês.

Assim o conceito de esfera pública burguesa preserva um núcleo emancipatório na crítica, na transparência e no controle do poder por argumentos, mas se converte em ideologia quando naturaliza seu recorte social e ignora as novas formas de poder.

O Estado deve ser sensível às razões da esfera pública, e é a força do melhor argumento, não a força física, econômica ou emocional, que confere validade às decisões: função normativa pela qual a razão prática se converte em razão política.

Esse modelo deliberativo depende, porém, de condições sociológicas específicas, um público informado e meios de comunicação comprometidos com a veracidade, sem as quais a esfera pública perde caráter deliberativo e deixa de sustentar a legitimidade do Estado.

Apesar do ideal de igualdade discursiva, a inclusão habermasiana era seletiva: barreiras de classe, gênero e propriedade filtravam o acesso, e os próprios burgueses que ascenderam pelo mercantilismo compunham a base social restrita dessa crítica de pretensão universalista.

Em suma, para Habermas a linguagem é a chave da ordem social, e a esfera pública ocupa posição central tanto em sua teoria da ação comunicativa quanto em sua concepção de democracia deliberativa.

> A teoria discursiva da ética proposta por Habermas, tem em vista a fundamentação de um princípio de universalização como regra de argumentação para discursos práticos partindo dos pressupostos pragmáticos da argumentação em geral. Habermas ao propor a ética do discurso embora não dando o conteúdo supera a questão do relativismo ético para qual os juízos morais têm sua validade no seio dos padrões da racionalidade ou mesmo do valor da cultura ou forma de vida a qual pertence cada sujeito. (TIVANE, 2017, p. 34)

Se, para Habermas, a esfera pública é espaço de argumentação racional, para Sloterdijk ela é, cada vez mais, campo de disputa movido por paixões políticas, sobretudo pela ira.

É nesse ponto que a teoria habermasiana revela seus limites diante da dinâmica afetiva contemporânea, a transição da razão para o ressentimento como força motriz das interações públicas é a chave para entender essa metamorfose.

3 Sloterdijk e a economia da ira: do thymós aos bancos de ressentimento

A leitura de Ira e Tempo (SLOTERDIJK, 2012) desloca radicalmente a perspectiva habermasiana: em vez da racionalidade e da argumentação, a política é movida por paixões, sobretudo por aquilo que os gregos chamavam de thymós.

O autor entende o thymós como espírito afirmativo, força vital responsável pelo orgulho e pela capacidade de indignar-se; quando há falha ou negação ao que se aspira, surge a ira, elemento essencial da vida social e do dinamismo político.

> A ira épica aparece para aquele que a decanta como uma energia primária, que brota a partir dela, uma energia impossível de ser deduzida, tal como a tempestade e a luz do sol. (SLOTERDIJK, 2012, p. 152)

Sloterdijk compreende a ira como energia política acumulável e, tal como o capitalismo organiza a circulação de riquezas, a política organiza a circulação da ira, formulando o conceito de economia da ira, conjunto de práticas e discursos que administram e redistribuem o ressentimento coletivo.

A ira não desaparece: é armazenada, redirecionada, manipulada, aproximando os afetos políticos das dinâmicas financeiras (depósito, investimento, rendimento), de onde surge a metáfora dos bancos de ira como depósitos de explosivos morais e projetos vingativos.

Ainda assim, a ira tem lado positivo: quem a detém raramente carece de motivação, pois a vontade duradoura de vingança exclui o tédio.

> O motor da história é o homem, o animal mal nascido que, o seu niilismo de vinda ao mundo o conduz a criação do seu próprio mundo pelas suas forças ou de uma modernidade enquanto avalancha pensante. (TIVANE, 2017, p. 30)

Para Sloterdijk, partidos, líderes carismáticos e mídias funcionam como instituições que captam a energia emocional difusa dos seguidores e a convertem em força política organizada, mediante uma psicopolítica de controle emocional (SLOTERDIJK, 2012, p. 152), pois a política é também o local em que sujeitos buscam reconhecimento para frustrações acumuladas, o que permite reinterpretar populismo, radicalismo ideológico e polarização.

O Estado assume o papel de catalisador da ira popular, transformando-a em força produtiva para a revolução, uma máquina de raiva que promete libertação pela destruição e instaura um ciclo de violência.

Nessas dinâmicas, líderes políticos administram a ira social oferecendo narrativas que convertem ressentimentos privados em identidades políticas, de modo que a política deixa de ser campo racional de deliberação e passa a arena afetiva de disputa por reconhecimento e vingança simbólica.

A ira moderna assume ainda caráter pós-heroico: se na Antiguidade o thymós era canalizado por gestos heroicos individuais, a modernidade desloca essa energia para mecanismos massificados e anônimos, em vez de heróis, massas indignadas; em vez de duelos, redes sociais (SLOTERDIJK, 2012, p. 19).

Sloterdijk entende que "os nossos próprios movimentos vitais passam a ser, progressivamente, idênticos ao próprio movimento do mundo" (SLOTERDIJK, 2002, p. 24): a despersonalização da ira intensifica-se ao permitir que o ressentimento circule sem filtros, criando atmosferas emocionais contagiosas.

A modernidade transformou-se em heteromodalidade catastrófica, marcada por acontecimentos explosivos que expõem a crise de uma razão que passa a refletir sobre si mesma, mobilizações ensurdecedoras que são a própria catástrofe que pretendem impedir (SLOTERDIJK, 2002, p. 26 e p. 177).

A modernidade midiática produziu nova topologia da ira: antes concentrada em inimigos identificáveis, torna-se difusa e descentralizada, convertida em espetáculo absorvido por circuitos de entretenimento, a sociedade produz e consome indignação continuamente, mas sem consequências estruturais.

Nisso reside uma das contradições centrais do mundo contemporâneo: popularizam-se injustiças e indignação, mas produz-se pouca transformação real.

> Se a ira proativa é uma tonalidade da raiva dirigida ou autodeterminada para uma exterioridade, a ira reativa, por sua vez, é uma resposta a uma ofensa ou agressão real ou percebida, uma emoção natural e adaptativa que nos dá segurança e possibilita a autoconservação. [...]
>
> Por meio da inflexão sobre a retomada do orgulho no thymós, Sloterdijk insere e retoma o discurso a respeito do cinismo que parasita a democracia liberal. (RODRIGUES, 2025, p. 9)

A era dos meios multiplicou a visibilidade da ira, mas neutralizou sua força ética e política, surge a era do after theory, em que os diagnósticos se multiplicam enquanto a capacidade de transformação diminui.

Por fim, a ira alimenta-se de narrativas simplificadoras: enquanto o discurso racional exige complexidade e abertura ao contraditório, a ira política exige clareza, antagonismo e moralização, contraste decisivo para compreender a metamorfose da esfera pública.

4 A esfera pública digital como máquina de intensificação da ira irracional

A transição da esfera pública tradicional para a digital marca um desvio nas teorias de Habermas: se a esfera pública dependia de mediações institucionais como a imprensa, associações civis, espaços deliberativos, a esfera digital surge como ambiente sem filtros, marcado pela velocidade e pela ampla exposição.

> Atualmente, o debate democrático nas complexas sociedades modernas é abafado pelo desenvolvimento da indústria cultural. O crescimento da mídia e do entretenimento de massa atrofia a esfera pública. O sistema político e a mídia de massa controlam o debate político, o entretenimento de massa aliena os indivíduos e os interesses comerciais das grandes corporações sujeitam a sociedade. (MÜLLER; VIEIRA DA SILVA FILHO, 2024, p. 10)

O novo modelo não substituiu o anterior, mas o transformou: um dos elementos centrais dessa mudança é o papel dos algoritmos na organização do debate público, conjuntos de regras que processam uma entrada e produzem uma saída conforme etapas predefinidas (STRONG, 2026).

> As redes sociais são uma importante fonte de informação política. Para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo, elas representam o principal canal de conscientização política: por meio delas, recebem mensagens políticas, compartilham-nas e expressam suas opiniões. Dada a relevância das redes sociais nesse âmbito, compreender o funcionamento dos algoritmos que operam nessas plataformas seria crucial, mas a falta de transparência é a norma no setor. Portanto, é extremamente difícil estimar em que medida a escolha de cada usuário sobre qual conteúdo considera mais relevante influencia a formação de suas visões políticas. (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2023)

As plataformas operam com sistemas de recomendação que priorizam conteúdos capazes de gerar reação emocional intensa como a indignação, medo, polarização, os quais recebem prioridade nas redes, definindo o que é visto, compartilhado e discutido.

Plataformas digitais são ambientes tecnológicos que facilitam interações, trocas de informação e serviços entre usuários e empresas, funcionando como infraestrutura de comunicação e conectividade em redes sociais, marketplaces e serviços online (DIGITAL APP, 2026).

> Estruturadas em quatro eixos interdependentes, as práticas analisadas revelam o uso das plataformas não apenas como meios de difusão, mas como infraestruturas de subjetivação afetiva e manipulação simbólica. (ANDRADE; GOBBI, 2025, p. 6)

As redes sociais funcionam, assim, como amplificadoras da economia da ira: se Sloterdijk descrevia bancos de ira como instituições de acúmulo do ressentimento, as plataformas digitais tornam-se bancos globais, capazes de conectar indivíduos dispersos e potencializar afetos negativos.

Outro fenômeno marcante é a fragmentação em múltiplas bolhas informacionais: cada grupo construído pela afinidade algorítmica cria sua própria narrativa, reforçando identidades e antagonismos.

> Nessa nova gramática, não se trata mais de disputar projetos societários ou visões de futuro, mas de promover antagonismos ontológicos que definem pertencimentos e expulsões. [...]
>
> Ao invés de pluralizar vozes, a personalização algorítmica silencia dissensos e reforça bolhas identitárias. (ANDRADE; GOBBI, 2025, p. 7-10)

Esse processo produz câmaras de eco que eliminam o contraditório e reduzem o espaço comum pressuposto pela esfera pública habermasiana,

a ira intensifica-se até dentro dos próprios grupos, numa disputa interna por pureza ideológica em que a indignação mais intensa ganha destaque, escalando o tom das discussões e deslegitimando o diálogo moderado.

O formato comunicativo das redes dificulta ainda a construção de confiança: a circulação de desinformação e a manipulação de discursos reduzem a credibilidade de tribunais, parlamentos e órgãos de imprensa.

A informação passa a ser legítima por ser viral, tornando-se relevante apenas o conteúdo capaz de gerar mais cliques, independentemente de seu conteúdo (ANDRADE; GOBBI, 2025, p. 13).

> A assimetria informacional que estrutura o ecossistema digital contemporâneo não se restringe à circulação de conteúdos, mas alcança a própria definição do que pode ser reconhecido como discurso legítimo. (ANDRADE; GOBBI, 2025, p. 16)

Essa crise de confiança institucional liga-se à ascensão de uma esfera pública emocional que não apenas difere do modelo habermasiano, mas o inverte: onde a deliberação exige abertura e paciência, a lógica digital exige rapidez e polarização, e a ira torna-se a moeda mais valorizada.

Desse contraste entre Habermas e Sloterdijk torna-se possível compreender a transformação estrutural da esfera pública contemporânea.

> Quer Habermas quer Sloterdijk ambos asseveram uma crítica à modernidade e buscam soluções para essa crítica, sendo para Sloterdijk a consciência como uma urgência de pensar os enigmas da modernidade e busca de novos fundamentos para a acção humana e, para Habermas a superação dos impasses da modernidade por via da acção comunicativa, pois que, ele busca uma estratégia de superação do ideal subjectivo e individualizado da modernidade por uma nova teoria de intersubjectivação ou mesmo interindividuação unindo sobre maneira a razão e o sujeito, razão e objecto. Habermas está no médium entre a indiferença e a promoção do progresso imposto pela modernidade e Sloterdijk pauta pela indiferença dos progressos da modernidade. (TIVANE, 2017, p. 38)

A esfera pública, antes orientada pela força do melhor argumento, converteu-se em ambiente de disputa afetiva entre narrativas emocionalmente carregadas, resultado da fragmentação digital, da amplificação algorítmica da indignação e do enfraquecimento das mediações institucionais tradicionais.

A fragmentação digital compromete a formação de uma opinião pública coerente, pilar da teoria habermasiana: em vez de um público plural, mas interligado, surgem comunidades isoladas em bolhas

informacionais, cada uma alimentada por seus próprios bancos de ira, reduzindo a possibilidade de consensos mínimos.

A intensificação algorítmica da indignação privilegia conteúdos que suscitam reações instintivas como a indignação, repulsa, ameaça moral, deslocando a comunicação digital para um regime emocional no qual as razões perdem força e o argumento cede lugar ao afeto.

O declínio das mediações institucionais tradicionais é decisivo do ponto de vista constitucional, pois compromete a qualidade da informação que chega ao Estado e reduz sua capacidade de interpretar os anseios sociais.

Como resultado, conflitos políticos são reinterpretados como disputas morais entre grupos "bons" e "maus": o outro deixa de ser interlocutor a ser convencido e passa a adversário a ser combatido, ampliando o potencial de mobilização da ira.

Esse processo neutraliza as condições do modelo deliberativo habermasiano e confirma o diagnóstico de Sloterdijk: diminui o diálogo racional, problemas complexos são substituídos por slogans simplificadores, e a legitimidade das instituições passa a ser questionada por critérios morais subjetivos, desafio inédito ao constitucionalismo, que depende da racionalização do debate público.

5 Reflexos da metamorfose da esfera pública

A transformação da esfera pública em ambiente dominado pela ira repercute profundamente no funcionamento do Estado Constitucional, que se apoia na racionalidade das decisões políticas e na confiança social nas instituições, pilares fragilizados quando a opinião pública se torna emocionalmente instável.

A judicialização da política, questões políticas decididas pelo Judiciário em vez do Legislativo ou Executivo, intensifica-se num contexto de economia da ira, pressionando tribunais constitucionais por clamor público instantâneo e amplificado pelas redes sociais.

Essa dinâmica cria risco de captura afetiva, substituindo parâmetros jurídicos por critérios emocionais: embora juízes não decidam diretamente pela opinião popular, a esfera pública emocional molda o ambiente político-institucional em que as decisões são tomadas.

Exemplo paradigmático é a condenação, pelo Supremo Tribunal Federal, do ex-presidente Jair Bolsonaro e de outros aliados por crimes

relacionados à tentativa de subversão da ordem democrática após as eleições de 2022, condutas de natureza política analisadas e sancionadas penalmente pelo Judiciário.

A legitimidade das decisões constitucionais depende da confiança pública na imparcialidade do processo decisório; dominada por narrativas moralizadas, essa confiança se deteriora, e decisões técnicas passam a ser recebidas como atos de apoio ou oposição a grupos, não como interpretações da Constituição.

Pesquisa noticiada pela Veja apontou que a confiança da população brasileira no Supremo Tribunal Federal está profundamente dividida, refletindo ambiente de forte polarização em que decisões constitucionais são avaliadas por alinhamentos políticos, não por critérios técnicos.

O legislador também sofre os efeitos da esfera pública emocional: em contextos polarizados, propõe-se legislação simbólica, leis que respondem à indignação pública com pouca eficácia prática, o que Sloterdijk entende como tentativa de investir a ira social em ações estatais de vingança ou reparo moral.

Essas leis frequentemente ferem princípios constitucionais como proporcionalidade, razoabilidade e devido processo, criando tensões que recaem sobre o Judiciário.

Exemplo recente, noticiado pelo Repórter Brasil, é o PL nº 2.159/2021, "PL da Devastação", aprovado pelo Senado por ampla maioria, que flexibiliza o licenciamento ambiental ao permitir autodeclaração dos interessados sem análises técnicas prévias, criticado por enfraquecer a proteção ambiental.

Outro exemplo é a "Lei Orelha", do senador Fabiano Contarato (PT-ES), que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente para permitir medidas socioeducativas mais rigorosas, inclusive internação, em casos de maus-tratos a animais por adolescentes, motivada pelo espancamento e morte do cão comunitário Orelha, em Florianópolis.

Diante desse cenário, Sloterdijk sugere que o futuro da política depende da capacidade humana de converter a ira em formas não destrutivas de expressão, uma economia pós-timótica, que lide com a ira sem transformá-la em combustível para novas guerras ou ressentimentos.

Entre os caminhos possíveis, destacam-se: a revalorização das mediações institucionais, como a imprensa, universidades, organizações civis, capazes de reintroduzir informação qualificada e conter a indignação;

a alfabetização digital, voltada à formação de cidadãos capazes de reconhecer manipulações afetivas; a regulação democrática das plataformas, mediante políticas de transparência algorítmica; e o fortalecimento do papel moderador do Judiciário, por meio de fundamentações que expliquem com clareza a racionalidade das decisões.

Em síntese, essa metamorfose compromete a legitimidade das decisões judiciais e legislativas e desloca para o Judiciário tensões originadas na dinâmica social, o que impõe ao constitucionalismo contemporâneo o desafio de enfrentar a economia da ira.

6 Considerações finais

A esfera pública contemporânea passou por transformação estrutural que exige revisão crítica das bases do constitucionalismo democrático: o modelo habermasiano, centrado na racionalidade discursiva, dependia de condições sociocomunicativas profundamente alteradas pela economia da ira descrita por Sloterdijk.

Ao reconhecer a ira como energia acumulável, Sloterdijk explica fenômenos como polarização, populismo punitivista e crise de confiança institucional: a política contemporânea opera como sistema de captação e redistribuição de ressentimentos, do qual a esfera pública digital é hoje o principal motor, produzindo emoções políticas por algoritmos, bolhas e discursos moralizados.

As consequências dessa metamorfose para o Estado Constitucional são significativas: a erosão da confiança institucional, a judicialização emocional da política e a proliferação de legislações simbólicas enfraquecem a legitimidade democrática e ameaçam a estabilidade institucional.

Os caminhos indicados ao longo deste trabalho, revalorização das mediações institucionais, alfabetização digital, regulação das plataformas e fortalecimento do papel pedagógico do Judiciário, seguem como formas de mitigar esses efeitos, no desafio de preservar a racionalidade democrática sob pena de comprometer a própria democracia deliberativa.

A leitura conjunta de Habermas e Sloterdijk não aponta, portanto, para a superação da teoria deliberativa, mas para sua atualização crítica.

Ao integrar a dimensão afetiva da política à teoria democrática, abre-se caminho para uma compreensão mais realista dos desafios do constitucionalismo contemporâneo, compreender essa metamorfose da

esfera pública é condição indispensável para preservar e revitalizar a própria democracia.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Por 4 a 1, STF condena Bolsonaro e mais sete pela trama golpista. Brasília, 2025.** Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 2 fev. 2026.

ANDRADE, T. N.; GOBBI, M. C. **Algoritmos do Ódio**: Radicalização Política, Afetos Digitais e a Nova Propaganda Eleitoral. ZIZ – Revista Discente de Ciência Política, v. 4, n. 2, 2025. Disponível em: periodicos.uff.br/ziz/article/view/68209. Acesso em: 2 fev. 2026.

CLRN. **What are social media algorithms?** Disponível em: clrn.org/what-are-social-media-algorithms. Acesso em: 9 fev. 2026.

CNN BRASIL. "**Lei Orelha":** projeto quer punição a menores em caso de maus-tratos a animais. Disponível em: cnnbrasil.com.br. Acesso em: 9 fev. 2026.

DE CASTRO COURA, A. et al. **Oposição ao Resultado das Urnas e Desobediência Civil:** Análise do Caso Brasileiro à Luz da Teoria de Jürgen Habermas. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 29, n. 3, p. 66-89, 2024. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2736. Acesso em: 3 fev. 2026.

DIGITAL.APP.BR. **O que é plataforma digital**: entenda o conceito. Disponível em: digital.app.br/glossario/o-que-e-plataforma-digital. Acesso em: 9 fev. 2026.

FRONTEIRAS DO PENSAMENTO. **Peter Sloterdijk**. Disponível em: fronteiras.com/descubra/pensadores/exibir/peter-sloterdijk. Acesso em: 9 fev. 2026.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**: doze lições. São Paulo, 2002.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Os algoritmos ampliam a desigualdade**: as redes sociais determinam a polarização política. São Leopoldo: IHU, 2023. Disponível em: ihu.unisinos.br. Acesso em: 2 fev.

2026.

MATUSTIK, M. B. (Editor Responsável). ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. **Jürgen Habermas.** Disponível em: britannica.com/biography/Jurgen-Habermas. Acesso em: 9 fev. 2026.

MÜLLER, B. G.; VIEIRA DA SILVA FILHO, E. **O Estado na Democracia Deliberativa em Habermas**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 29, n. 3, p. 36-65, 2024. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2377. Acesso em: 3 fev. 2026.

REPÓRTER BRASIL. **"PL da Devastação**" é aprovado no Senado: o que muda no licenciamento ambiental. São Paulo, 2025. Disponível em: reporterbrasil.org.br. Acesso em: 2 fev. 2026.

RODRIGUES, B. M. **Quem enfrentar um monstro deve tomar cuidado para não se tornar outro**: Peter Sloterdijk e a negação da Teoria Crítica. Trans/Form/Ação, Marília, v. 48, n. 4, 2025.

SLOTERDIJK, P. **Ira e tempo**: ensaio político-psicológico. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

SLOTERDIJK, P. **A mobilização infinita**: para uma crítica da cinética política. Relógio de Água, 2002.

STRONG. **O que é um algoritmo e como ele é utilizado em tecnologia**. Disponível em: strong.com.br/glossario. Acesso em: 9 fev. 2026.

TIVANE, E. A. **A filosofia crítica da modernidade**: da ética comunicativa (Habermas) à ética do urgente (Sloterdijk). Equipe Editorial, 2017.

VEJA. **Confiança no STF divide a população, diz pesquisa**. São Paulo, 2025. Disponível em: veja.abril.com.br. Acesso em: 2 fev. 2026.

Capítulo 6

A DESCARBONIZAÇÃO DA ECONOMIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

José Henrique Righi Rodrigues[1]

1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo investigar a descarbonização da economia[2] e a inteligência artificial[3]. Para atingir esse desiderato será considerada a sustentabilidade ambiental sob a perspectiva da reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023[4] e as normas infraconstitucionais responsáveis por sua regulamentação.

---

1 Doutorando e Mestre em Direitos Fundamentais, Especialista em Finanças Públicas, em Direito Tributário e Direito Público. Graduado em Direito e Administração de Empresa. Coordenador do GT 18, Grupo de Trabalho dos Corregedores dos Estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, vinculado ao Ministério da Fazenda, Corregedor-Chefe e Auditor Fiscal da Receita Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, professor de Direito Tributário I e II, Planejamento Tributário, Legislação Tributária, Direito Empresarial II – Títulos de Créditos, Introdução ao Estudo do Direito, Teoria Geral do Estado e Ciência Política e Direito Empresarial II. e-mail righi.rodrigues@gmail.com.

2 "**Descarbonização** é o processo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (**GEE**), em especial o CO2, até alcançar a neutralidade líquida, chamada de **net zero**. Nesse cenário, as emissões remanescentes são compensadas por práticas como reflorestamento e tecnologias de captura e armazenamento de carbono. A descarbonização também exige substituir combustíveis fósseis por fontes de energia renovável e transformar setores-chave da economia, como energia, transporte, agricultura e indústria". REPORTER BRASIL. O que é descarbonização? Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2024/12/o-que-e-descarbonizacao/. Acesso em: 07 ago. 2026.

3 "Inteligência Artificial (IA) é a área da ciência da computação que se concentra em criar sistemas que podem realizar tarefas que, exigem inteligência humana para serem realizadas". ATENA EDITORA. Inteligência Artificial, fundamentos, conceitos e aplicações. Ponta Grossa: Atena Editora, 2023. Disponível em: https://atenaeditora.com.br/catalogo/dowload-post/75570. Acesso em: 07 ago. 2026.

4 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art4. Acesso em: 12 mar. 2026.

O tema torna-se relevante na medida em que a descarbonização da economia, atualmente, deixa de ser mera diretriz programática e passa a assumir a condição de verdadeiro imperativo jurídico internacional.

No plano internacional, o Acordo de Paris[1] estabeleceu o compromisso dos Estados signatários quanto à limitação do aumento da temperatura média global por meio da redução das emissões de gases de efeito estufa, atribuindo às Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC(s)[2] a materialização das metas nacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Em complemento, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas[3] estruturou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS[4], especialmente os objetivos relacionados à inovação, produção sustentável e ação climática, conferindo unidade às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

No plano interno, o art. 225 da Constituição da República de 1988[5] reconheceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, cuja proteção deve ser interpretada em conjunto com os princípios da ordem econômica previstos no art. 170, especialmente, a livre iniciativa, a função social da propriedade, a livre concorrência e a defesa do meio ambiente[6]. Nesse sentido, da integração existente entre os preceitos constitucionais acima decorre a necessidade de compatibilizar crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico e sustentabilidade ambiental, momento em que a tributação passa a ser analisada sob a função

1 BRASIL. Decreto nº 9.073, de 05 de junho de 2017. Acordo de Paris. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9073&ano=2017&ato=79bkXSE1UeZpWT6bb. Acesso em: 07 ago. 2026.

2 UNITED NATIONS. *Climate Change*. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs. Acesso em: 10 ago. 2026.

3 BRASIL. Nações Unidas. Objetivos Desenvolvimento Sustentáveis. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 ago. 2026.

4 Ibidem.

5 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

6 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

indutora de comportamentos econômicos compatíveis com a transição ecológica[7].

É nesse contexto que se insere a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, responsável pela reestruturação do Sistema Tributário Nacional sobre o consumo. A reforma tributária inova a dinâmica da tributação mediante a criação do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS[8] e da Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS[9], orientados, entre outros, pelos princípios da não cumulatividade plena[10], da neutralidade[11], da simplicidade, da transparência, da cooperação e da defesa do meio ambiente. A regulamentação promovida pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025[12] e pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026[13], consolidou instrumentos jurídicos destinados à operacionalização desse novo modelo tributário proposto, incluindo o Imposto Seletivo, concebido como mecanismo de desestímulo à produção, extração, comercialização e importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

---

7 "A transição ecológica fundamenta-se na ideia da necessidade de uma mutação progressiva nos nossos modos de produção e consumo, do nosso modo de trabalhar e de viver em sociedade rumo a sustentabilidade. Considerando que a transição ecológica deve ser realizada em múltiplas esferas – local, nacional, regional e global." BIDERBOST, P. *et al.* Transição ecológica em processo de integração regional. [SI.:sn], 2023, p.4.

8 Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art4. Acesso em: 07 ago. 2026.

9 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art4. Acesso em: 08 ago. 2026.

10 "A não cumulatividade plena, com foco no valor agregado, impede a superposição de cargas tributárias, permitindo ao sujeito passivo descontar integralmente o imposto cobrado nas etapas anteriores". THOMSON REUTERS. Imposto Cumulativo e Não Cumulativo: O Guia Prático. 2025. Disponível em: https://www.thomsonreuters.com.br/pt/reforma-tributaria/imposto-cumulativo-e-nao-cumulativo.html. Acesso em: 07 ago. 2026.

11 O princípio da neutralidade tributária estabelece que o sistema tributário deve interferir o mínimo possível nas decisões econômicas dos agentes. Em outras palavras, os tributos não devem distorcer as escolhas de consumo, poupança, investimento ou produção, permitindo que as decisões negociais sejam tomadas com base em critérios de eficiência econômica, e não por vantagens ou desvantagens fiscais. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma Tributária Comentada e Comparada**. São Paulo: Editora Atlas, 2025.

12 BRASIL. Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

13 BRASIL. Lei Complementar 227, de 13 de janeiro de 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

Paralelamente, a inteligência artificial consolidou-se como tecnologia[1] de propósito geral, capaz de contribuir significativamente para a transição ecológica. Seus sistemas permitem otimizar matrizes energéticas, monitorar emissões de gases de efeito estufa, acompanhar cadeias produtivas, modelar cenários climáticos e aperfeiçoar a administração tributária ambiental. Entretanto, o desenvolvimento dessas tecnologias também impõe desafios relacionados ao elevado consumo energético da infraestrutura digital, evidenciando a necessidade de uma governança orientada pela inovação tecnológica responsável segundo os parâmetros estabelecidos pelo Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025[2].

Sob essa perspectiva, a pergunta que orienta este capítulo é a seguinte: como as normas constitucionais, tributárias, ambientais e tecnológicas podem ser articuladas de modo a induzir comportamentos econômicos compatíveis com a descarbonização da economia, utilizando a inteligência artificial como instrumento de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas fiscais sustentáveis?

O ponto de partida considerado revela-se com a reforma tributária a qual ampliou as possibilidades de utilização da tributação como instrumento de proteção ambiental. A não cumulatividade plena, a neutralidade tributária, a tributação no destino e o Imposto Seletivo proporcionam maior transparência às cadeias econômicas. Eles também favorecem a internalização das externalidades[3] ambientais e criam condições para a adoção de incentivos fiscais verdes e de mecanismos de precificação do carbono, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

---

1 "Esta é a principal diferença entre economias ricas e países de renda média. Nas economias avançadas, uma parcela significativa da produção ocorre em setores intensivos em tecnologia, conhecimento e inovação, como indústria de alta complexidade, serviços sofisticados e tecnologia da Informação. Nesses segmentos, cada trabalhador é capaz de gerar muito mais valor. No Brasil, ao contrário, houve nas últimas décadas uma perda relevante de complexidade produtiva, com redução do peso da indústria mais sofisticada e maior dependência de atividade de menor valor agregado". GALA, Paulo. Menos horas, mais valor. Carta Capital, São Paulo, 2026, n. 1406, p. 35, 01 de abril de 2026.

2 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 04 de 31 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998. Acesso em: 10 ago. 2026.

3 "Dimensão econômica da sustentabilidade evoca a pertinente ponderação, o adequado "trade-off" entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (público e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)". FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 70, 2016.

Ao mesmo tempo, a utilização de sistemas de inteligência artificial potencializa a formulação, a execução e a fiscalização das políticas públicas tributárias ambientais, permitindo decisões baseadas em dados, maior eficiência administrativa e aperfeiçoamento da governança climática. A convergência entre tributação sustentável, inovação tecnológica e compromissos climáticos internacionais evidencia a formação de um novo paradigma jurídico, no qual a descarbonização da economia deixa de representar política pública setorial para assumir a condição de eixo estruturante do desenvolvimento sustentável.

O capítulo encontra-se estruturado em três seções. A primeira examina a descarbonização como imperativo jurídico-constitucional e diretriz estruturante da tributação ambiental. A segunda analisa a relação entre transição ecológica, inteligência artificial, inovação tecnológica responsável e os princípios introduzidos pela reforma tributária. A terceira investiga a contribuição das Leis Complementares nº 214, de 2025, e nº 227, de 2026, bem como do Projeto de Lei nº 4, de 2025, para a consolidação da governança tributária ambiental. Adotou-se pesquisa teórico-bibliográfica, mediante abordagem hipotético-dedutiva, com análise sistemática da legislação, da doutrina e dos instrumentos internacionais pertinentes ao tema.

Como hipótese de trabalho, sustenta-se que a articulação entre a reforma tributária, a inteligência artificial e os compromissos climáticos internacionais transforma o Sistema Tributário Nacional em importante instrumento de promoção da transição ecológica, permitindo que a tributação sustentável atue simultaneamente como mecanismo arrecadatório, regulatório e indutor de inovação responsável, contribuindo para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e para a proteção intergeracional.

2 A descarbonização como imperativo jurídico-constitucional e diretriz estruturante da tributação ambiental segundo a Reforma Tributária de 2023

Atualmente, a descarbonização da economia representa verdadeiro imperativo jurídico com significativa densidade normativa. O fundamento que lhe dá validade decorre da convergência entre o direito internacional, o direito constitucional ambiental e o direito tributário, compreendendo o Acordo de Paris, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, a

Constituição da República de 1988, a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, as Leis Complementares nº 214, de 16 de janeiro de 2025, e nº 227, de 13 de janeiro de 2026, a Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024[1], além do Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025. Esses diplomas normativos estabelecem as bases jurídicas que conferem a compatibilização necessária e suficiente entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e inovação tecnológica.

No plano internacional, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 reforçam essa orientação ao estabelecerem metas voltadas à mitigação das mudanças climáticas, à inovação tecnológica e à produção sustentável. As Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC(s) constituem o principal instrumento de concretização desses compromissos, exigindo dos Estados transformações estruturais nos setores energético, industrial, logístico e produtivo, contexto em que a tributação ambiental assume função estratégica na indução de investimentos sustentáveis.

No plano interno e constitucional, o art. 225 da Constituição da República de 1988 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e bem de uso comum do povo, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo para as gerações presentes e futuras. Essa proteção deve ser interpretada sistematicamente com os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição da República de 1988, especialmente aqueles relativos à livre iniciativa, à função social da propriedade, à livre concorrência e à defesa do meio ambiente[2], de modo que o desenvolvimento econômico não possa ser concebido dissociado da sustentabilidade ambiental.

Nesse cenário, a tributação ultrapassa sua função meramente arrecadatória e passa a desempenhar relevante papel extrafiscal, induzindo comportamentos econômicos compatíveis com a redução das emissões de gases de efeito estufa e promovendo a internalização das externalidades ambientais. A política tributária transforma-se, destarte, em instrumento de intervenção legítima no domínio econômico, apto a estimular padrões produtivos ambientalmente responsáveis e a orientar investimentos compatíveis com a transição ecológica.

---

1 BRASIL. Lei n. 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

2 Ibidem.

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, por sua vez, representa marco relevante desse novo paradigma. A Emenda à Constituição nº 132, de 20 de dezembro de 2023, reformula a tributação sobre o consumo mediante a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços CBS. Ambos os tributos foram estruturados segundo princípios que dialogam diretamente com a sustentabilidade ambiental, dentre eles a não cumulatividade plena, a neutralidade, a tributação no destino, a simplicidade, a transparência, a cooperação e a defesa do meio ambiente[3]. Tais diretrizes ampliam a rastreabilidade das operações econômicas, conferem maior transparência às cadeias produtivas e favorecem a implementação de políticas tributárias voltadas à redução da intensidade de carbono da atividade econômica.

A própria Constituição da República de 1988, com o advento da reforma tributária, passou a prever que os incentivos fiscais regionais[4], sempre que possível, deverão observar critérios de sustentabilidade ambiental e de redução das emissões de carbono, evidenciando que a proteção ambiental deixou de ocupar posição periférica para integrar os próprios fundamentos do Sistema Tributário Nacional.

A regulamentação promovida pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, reforçou essa orientação ao disciplinar o IBS, a CBS e instituir o Imposto Seletivo[5], destinado à incidência sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Trata-se de instrumento de natureza eminentemente extrafiscal, voltado ao desestímulo de

---

3 Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art4. Acesso em: 12 mar. 2026.

4 "Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º Lei complementar disporá sobre: [...] § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; § 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se refere o § 2º, III, considerará critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono". BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

5 Art. 409. Fica instituído o Imposto Seletivo, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. BRASIL. Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

atividades econômicas ambientalmente nocivas e à incorporação dos custos socioambientais decorrentes da emissão de gases de efeito estufa, aproximando a tributação brasileira das experiências e das melhores práticas internacionais de precificação das externalidades ambientais.

Complementando esse novo modelo, a Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026, estruturou a governança do Comitê Gestor do IBS e disciplinou aspectos administrativos, arrecadatórios e contenciosos do novo sistema tributário. Sob a perspectiva ambiental, sua relevância reside na construção de uma governança federativa coordenada, condição indispensável para a implementação uniforme de políticas tributárias voltadas à descarbonização da economia, reduzindo assimetrias regulatórias entre os entes federativos e fortalecendo a segurança jurídica.

A concretização desse modelo demanda, entretanto, instrumentos tecnológicos capazes de acompanhar a dinâmica econômica e ambiental contemporânea. Nesse cenário, a inteligência artificial apresenta elevado potencial para monitorar emissões, rastrear cadeias produtivas, mensurar externalidades ambientais e subsidiar a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Ao mesmo tempo, a expansão dessas tecnologias exige observância aos princípios da inovação responsável, especialmente diante do elevado consumo energético associado à infraestrutura digital, preocupação incorporada pelo Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025.

Conclui-se, portanto, que a descarbonização da economia passou a constituir elemento estruturante da ordem jurídica contemporânea. A integração entre compromissos internacionais, normas constitucionais, tributação ambiental e inovação tecnológica revela que eficiência econômica, justiça fiscal[1] e proteção ambiental deixaram de representar objetivos antagônicos para compor um mesmo projeto constitucional orientado ao desenvolvimento sustentável, à responsabilidade intergeracional e à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1 A justiça fiscal se fundamenta no equilíbrio entre a necessidade de angariar recursos para o funcionamento do Estado e a necessidade de respeitar a capacidade contributiva dos cidadãos, garantindo que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa, em conformidade com os preceitos constitucionais. MACHADO, Hugo de Brito. **Fundamentos éticos para justiça tributária.** Revista da AGU, Brasília, v. 8, n. 1, p. 26, 2008.

3 A relação entre transição ecológica, inteligência artificial, inovação tecnológica responsável e os princípios constitucionais tributários introduzidos pela reforma tributária

A transição ecológica identifica-se como sendo a substituição progressiva dos modelos produtivos intensivos em carbono por padrões econômicos ambientalmente sustentáveis. Essa transformação exige a integração entre inovação tecnológica responsável, segurança jurídica e instrumentos econômicos capazes de induzir investimentos compatíveis com os objetivos climáticos nacionais e internacionais.

Nesse contexto, a inovação tecnológica assume papel estratégico ao permitir maior eficiência na utilização dos recursos naturais, racionalização dos processos produtivos e fortalecimento da governança ambiental[2]. Entretanto, seu desenvolvimento deve observar critérios de sustentabilidade, considerando o consumo energético associado às infraestruturas digitais, especialmente aos sistemas de inteligência artificial e aos centros de processamento de dados. A evolução tecnológica, por maior, mais rápida e melhor que seja, não pode ser dissociada da responsabilidade ambiental, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025.

Nesse sentido, a inteligência artificial apresenta elevado potencial para aperfeiçoar a implementação das políticas públicas ambientais e tributárias. A utilização de sistemas algorítmicos possibilita monitorar emissões de gases de efeito estufa, acompanhar cadeias produtivas, analisar dados ambientais em larga escala, identificar riscos climáticos e subsidiar decisões administrativas baseadas em evidências. Sua aplicação contribui para ampliar a eficiência da fiscalização, reduzir assimetrias informacionais e fortalecer os mecanismos de planejamento e avaliação das políticas públicas voltadas à descarbonização da economia.

Além da fiscalização ambiental, a inteligência artificial pode ser empregada na modelagem preditiva dos impactos das mudanças climáticas, no monitoramento de áreas degradadas, na gestão eficiente dos recursos naturais, na otimização do consumo energético, na melhoria da gestão de resíduos e no acompanhamento da conformidade ambiental das atividades econômicas. Essas aplicações fortalecem a governança pública e permitem

2 UNEP. **A IA gera um problema ambiental. Veja o que o mundo pode fazer...** 2025. Disponível em: https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/ia-gera-um-problema-ambiental-veja-o-que-o-mundo-pode-fazer. Acesso em: 07 ago. 2026.

maior precisão na formulação de políticas de adaptação, mitigação e prevenção de riscos ambientais.

Todavia, a infraestrutura tecnológica necessária ao funcionamento desses sistemas demanda significativo consumo de energia e de recursos minerais estratégicos, circunstância que impõe a adoção de modelos de inovação compatíveis com os princípios da sustentabilidade ambiental. Assim, a inteligência artificial deve ser compreendida não apenas como instrumento de eficiência administrativa, mas também como tecnologia sujeita aos próprios limites ecológicos que busca proteger.

Sob a perspectiva tributária, a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, inaugurou ambiente jurídico favorável ao desenvolvimento de instrumentos fiscais voltados à transição ecológica. A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS, orientados pelos princípios da não cumulatividade plena, da neutralidade e da tributação no destino, amplia a transparência das cadeias econômicas e favorece a internalização das externalidades ambientais.

Nesse modelo, destaca-se o Imposto Seletivo, regulamentado pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, cuja finalidade extrafiscal consiste em desestimular a produção, a extração, a comercialização e a importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O novo desenho constitucional da tributação do consumo cria condições para a implementação de incentivos fiscais verdes, estimulando investimentos em energias renováveis, economia circular, mobilidade sustentável e inovação tecnológica comprometida com a redução das emissões de carbono.

A efetividade dessas políticas depende, contudo, da utilização de informações confiáveis e continuamente atualizadas. Nesse aspecto, a inteligência artificial amplia a capacidade estatal de coletar, organizar e interpretar grandes volumes de dados ambientais, permitindo o aperfeiçoamento da governança fiscal e a adoção de decisões tributárias baseadas em evidências. A convergência entre tributação sustentável e inovação tecnológica fortalece a transparência, a previsibilidade e a legitimidade das políticas públicas ambientais.

Sob essa perspectiva, a inteligência artificial deixa de representar mero instrumento tecnológico para assumir função estruturante na administração tributária contemporânea. Sua utilização potencializa o monitoramento ambiental, a fiscalização inteligente, a avaliação das

externalidades e a mensuração dos resultados das políticas fiscais voltadas à sustentabilidade, sempre em conformidade com os princípios da inovação responsável.

Conclui-se, portanto, que a reforma tributária, a inteligência artificial e os compromissos climáticos internacionais integram um mesmo processo de transformação institucional orientado à transição ecológica. A descarbonização da economia passa a depender não apenas da criação de instrumentos tributários ambientalmente adequados, mas também da utilização responsável da inovação tecnológica como mecanismo de planejamento, implementação, fiscalização e aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

4 A contribuição da Lei Complementar nº 214, de 2025, Lei Complementar nº 227, de 2026 e do Projeto de Lei nº 4, de 2025, para a consolidação da governança tributária ambiental

A consolidação de um sistema tributário orientado pela sustentabilidade ambiental[1] depende não apenas da previsão constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, mas também da densificação normativa promovida pela legislação infraconstitucional. Nesse contexto, as Leis Complementares nº 214, de 16 de janeiro de 2025, e nº 227, de 13 de janeiro de 2026, constituem os principais instrumentos responsáveis pela operacionalização do novo modelo de tributação sobre o consumo, conferindo-lhe efetividade administrativa, segurança jurídica e racionalidade ambiental federativa[2].

A Lei Complementar nº 214, de 2025, regulamentou o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo, estruturando mecanismos compatíveis com a função extrafiscal da tributação ambiental. A utilização desses instrumentos evidencia que a tributação contemporânea não se limita à arrecadação de receitas públicas, assumindo igualmente a função de induzir

1 "É preciso introjetar o princípio da sustentabilidade em todo o sistema jurídico e não apenas no direito ambiental". FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 275, 2016.

2 "A racionalidade ambiental se constrói e concretiza numa inter-relação permanente de teoria e práxis. A questão ambiental, incluída sua problemática gnoseológica, surge no terreno prático de uma problemática social generalizada que orienta o saber e a pesquisa para o campo estratégico do poder e da ação política". LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder / Enrique L e ff; tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth - Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

comportamentos econômicos compatíveis com a proteção ambiental, a redução das emissões de gases de efeito estufa e a promoção da inovação sustentável.

A seletividade ambiental introduzida pelo Imposto Seletivo representa importante mecanismo de internalização das externalidades negativas decorrentes de atividades potencialmente poluidoras. Ao desestimular a produção, a extração, a comercialização e a importação de bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente, o tributo incorpora à política fiscal objetivos relacionados à sustentabilidade, aproximando o sistema tributário brasileiro das diretrizes internacionais voltadas à precificação do carbono e à transição ecológica.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 227, de 2026, fortaleceu a governança tributária ao disciplinar a organização do Comitê Gestor do IBS, estabelecendo mecanismos de arrecadação, fiscalização, distribuição de receitas e solução de conflitos administrativos. A uniformização procedimental e a coordenação entre os entes federativos reduzem assimetrias institucionais e favorecem a implementação de políticas tributárias ambientais em âmbito nacional, conferindo maior estabilidade ao novo modelo de tributação do consumo.

Esse ambiente normativo deve ser interpretado em conjunto com a Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, ampliando os instrumentos econômicos destinados ao enfrentamento das mudanças climáticas. Embora possuam estruturas jurídicas distintas, os mecanismos de tributação ambiental e de mercado de carbono apresentam finalidades convergentes, consistentes na redução das emissões, na promoção da eficiência econômica e na indução de investimentos voltados à sustentabilidade.

Paralelamente, o Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025, introduz parâmetros normativos para o desenvolvimento da inteligência artificial responsável, exigindo transparência, gestão de riscos, supervisão humana e proteção dos direitos fundamentais. Tais diretrizes assumem especial relevância na administração tributária ambiental, uma vez que a utilização de sistemas algorítmicos para monitoramento, fiscalização e análise de dados ambientais deverá observar critérios de proporcionalidade, segurança jurídica, proteção de dados e responsabilidade administrativa.

Nesse contexto, a inteligência artificial deixa de representar simples ferramenta tecnológica para integrar a estrutura de governança pública

voltada ao planejamento, à implementação e à avaliação das políticas tributárias ambientais. O tratamento automatizado de grandes volumes de informações possibilita aperfeiçoar o monitoramento das cadeias produtivas, mensurar externalidades ambientais, identificar riscos fiscais e ambientais e subsidiar decisões administrativas baseadas em evidências, ampliando a eficiência da atuação estatal sem afastar o controle humano sobre os processos decisórios.

A efetividade desse novo paradigma depende, contudo, da atuação coordenada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A natureza compartilhada do IBS e a necessidade de uniformidade na aplicação da legislação tributária reforçam a importância da cooperação federativa como requisito indispensável para a implementação de políticas públicas ambientais consistentes, evitando distorções concorrenciais e promovendo maior segurança jurídica aos agentes econômicos.

A governança tributária ambiental, portanto, passa a ser compreendida como sistema integrado de normas, instituições e instrumentos tecnológicos destinado à concretização dos objetivos constitucionais de desenvolvimento sustentável. A extrafiscalidade[1], a seletividade ambiental, a inovação responsável e a coordenação federativa deixam de atuar isoladamente para compor modelo jurídico orientado à compatibilização entre crescimento econômico, proteção ambiental e justiça fiscal.

Conclui-se que a regulamentação promovida pelas Leis Complementares nº 214, de 2025, e nº 227, de 2026, associada às diretrizes estabelecidas pelo Projeto de Lei nº 4, de 2025, fornece os instrumentos necessários e suficientes sob o ponto de vista normativo para a consolidação de uma governança tributária ambiental compatível com a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023.

A integração entre tributação sustentável, inovação tecnológica responsável e cooperação federativa fortalece a capacidade do Estado de implementar políticas públicas voltadas à descarbonização da economia, assegurando maior efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1 PAYÂO, Jordana Viana; DE FÁTIMA RIBEIRO, Maria. A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental. Revista do Direito Público, v. 11, n. 3, p. 276-310, 2016.

5 Considerações finais

A pesquisa demonstrou que a descarbonização da economia deixou de representar mera diretriz político-programática para assumir a condição de verdadeiro imperativo jurídico decorrente da convergência entre o direito internacional, o direito constitucional ambiental e o direito tributário. O Acordo de Paris, a Agenda 2030, a Constituição da República de 1988 e a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, evidenciam a consolidação de um modelo normativo orientado à compatibilização entre desenvolvimento econômico, proteção ambiental e justiça fiscal.

Verificou-se, também, que a reforma tributária ampliou significativamente o potencial da tributação como instrumento de indução de comportamentos econômicos sustentáveis. A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, da Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS e do Imposto Seletivo, regulamentados pelas Leis Complementares nº 214, de 16 de janeiro de 2025, e nº 227, de 13 de janeiro de 2026, incorporou ao Sistema Tributário Nacional mecanismos compatíveis com os princípios da neutralidade, da não cumulatividade plena, da transparência, da cooperação e da defesa do meio ambiente, fortalecendo a função extrafiscal da tributação.

Constatou-se, igualmente, que a inovação tecnológica responsável e a inteligência artificial assumem papel estratégico na efetivação desse novo paradigma. A utilização de sistemas algorítmicos possibilita ampliar a capacidade estatal de monitorar cadeias produtivas, mensurar externalidades ambientais, aperfeiçoar a fiscalização tributária e subsidiar decisões administrativas baseadas em evidências, desde que sua implementação observe parâmetros de sustentabilidade, transparência, supervisão humana e proteção aos direitos fundamentais, em consonância com as diretrizes propostas pelo Projeto de Lei nº 4, de 31 de janeiro de 2025.

Da mesma forma, a análise permitiu concluir que a governança tributária ambiental depende da atuação coordenada entre os entes federativos e da integração entre instrumentos tributários, tecnológicos e regulatórios. A estrutura administrativa conferida ao Comitê Gestor do IBS e os mecanismos de coordenação previstos pela legislação complementar fortalecem a uniformidade da aplicação do novo sistema tributário, favorecendo a implementação de políticas públicas ambientais mais eficientes e juridicamente seguras.

Confirma-se, assim, a hipótese inicialmente formulada, segundo a qual a reforma tributária inaugurou ambiente jurídico favorável à consolidação de uma política fiscal orientada pela sustentabilidade ambiental. A articulação entre tributação, inovação tecnológica e inteligência artificial amplia a capacidade do Estado de promover a transição ecológica, induzir investimentos sustentáveis e aperfeiçoar a governança pública, contribuindo para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por conseguinte, conclui-se que a descarbonização da economia exige abordagem interdisciplinar capaz de integrar direito tributário, direito ambiental, inovação tecnológica e políticas públicas. Mais do que instrumentos isolados, a tributação sustentável e a inteligência artificial passam a constituir elementos estruturantes de um modelo de desenvolvimento comprometido com a responsabilidade intergeracional, a eficiência econômica e a concretização dos objetivos constitucionais e internacionais de proteção ambiental.

Referências

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 10520: informação e documentação – apresentação de citações em documentos**. Rio de janeiro, 2023.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 14724: informação e documentação – apresentação de citações em documentos.** Rio de janeiro, 2024.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023: informação e documentação – apresentação de citações em documentos.** Rio de janeiro, 2020.

ATENA EDITORA. **Inteligência Artificial, fundamentos, conceitos e aplicações**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2023. Disponível em: https://atenaeditora.com.br/catalogo/dowload-post/75570. Acesso em: 07 ago. 2026.

BIDERBOST, P. *et al.* **Transição ecológica em processo de integração regional**. [SI.:sn], 2023, p.4.

BRASIL Controladoria Geral da União. **Conceito de governança pública**. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/

governanca#:~:text=%E2%80%9CI%20%E2%80%93%20Governan%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20%2D%20Conjunto,servi%C3%A7os%20de%20interesse%20da%20sociedade%E2%80%9D. Acesso em: 07 ago. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. **Decreto nº 9073, de 05 de junho de 2017**. Acordo de Paris. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/&ano=2017&ato=79bkXSE1UeZpWT6bb. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art4. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. **Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. **Lei Complementar 227, de 13 de janeiro de 2026**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. **Lei n. 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm. Acesso em: 07 ago. 2026.

_____. Nações Unidas. **Objetivos Desenvolvimento Sustentáveis**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 ago. 2026.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 04 de 31 de janeiro de 2025**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998. Acesso em: 10 ago. 2026.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 70, 2016.

GALA, Paulo. **Menos horas, mais valor.** Carta Capital, São Paulo, 2026, n. 1406, p. 35, 01 de abril de 2026.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder** / Enrique L e ff; tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth - Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Reforma Tributária

Comentada e Comparada. São Paulo: Editora Atlas, 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. Fundamentos éticos para justiça tributária**.** Revista da AGU, Brasília, v. 8, n. 1, p. 26, 2008.

PAYÂO, Jordana Viana; DE FÁTIMA RIBEIRO, Maria. **A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental**. Revista do Direito Público, v. 11, n. 3, p. 276-310, 2016.

REPORTER BRASIL. **O que é descarbonização?** Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2024/12/o-que-e-descarbonizacao/. Acesso em: 07 ago. 2026.

THOMSON REUTERS. **Imposto Cumulativo e Não Cumulativo: O Guia Prático. 2025**. Disponível em: https://www.thomsonreuters.com.br/pt/reforma-tributaria/imposto-cumulativo-e-nao-cumulativo.html. Acesso em: 07 ago. 2026.

UNEP. A IA gera um problema ambiental. Veja o que o mundo pode fazer... 2025. Disponível em: https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/ia-gera-um-problema-ambiental-veja-o-que-o-mundo-pode-fazer. Acesso em: 07 ago. 2026.

UNITED NATIONS. ***Climate Change***. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs. Acesso em: 10 ago. 2026.

Capítulo 7

AMEAÇAS AO ESTADO LAICO E AOS DIREITOS LGBTQIAPN+ NO AVANÇO POLÍTICO DE SETORES EVANGÉLICOS NO LEGISLATIVO E NO PODER EXECUTIVO

Romualdo Flávio Dropa[1]

1 Introdução

A presença de grupos religiosos na política democrática é legítima e, em sociedades pluralistas, inevitável. Cidadãos não perdem a liberdade de expressão, associação ou participação política por professarem uma fé. O problema constitucional aparece quando uma identidade religiosa é mobilizada para reivindicar prerrogativas estatais, transformar preceitos confessionais em deveres gerais ou subordinar direitos fundamentais aos valores de uma maioria. É nesse ponto que o avanço institucional de setores evangélicos pode deixar de ser apenas uma mudança na composição social do poder e tornar-se uma ameaça ao Estado laico e aos direitos da comunidade LGBTQIAPN+.

O tema exige cuidado conceitual. O campo evangélico brasileiro é heterogêneo em origem denominacional, classe, raça, teologia e orientação política. Spyer (2020) registra divergências dentro da própria bancada evangélica, a pulverização do chamado voto evangélico e a oposição de fiéis à manipulação eleitoral por lideranças religiosas. O autor também mostra que igrejas exercem funções de acolhimento, disciplina comunitária, redes de apoio e promoção de pertencimento em territórios frequentemente desassistidos pelo poder público. Generalizar comportamentos de cúpulas e atores partidários para milhões de pessoas produziria uma análise empiricamente frágil e reproduziria preconceitos de classe e religião.

1 Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Doutor em Letras pela Universidade Federal do Tocantins (UFT); Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Professor de Direito Constitucional da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: dropa69@gmail.com.

Por isso, a expressão "setores evangélicos" designa, neste capítulo, lideranças, organizações, bancadas e redes religiosas que articulam uma agenda política identificável. Essa agenda busca ocupar instituições do Estado, restringir a autonomia entre política e religião e estabelecer uma moral sexual e familiar específica como referência jurídica geral. A hipótese é que a ameaça não decorre da fé, mas da tentativa de converter poder religioso e capacidade eleitoral em supremacia normativa. O risco se concretiza quando decisões públicas passam a ser justificadas por verdades inacessíveis ao contraditório democrático e quando pessoas LGBTQIAPN+ são apresentadas como inimigas da família, da infância, da nação ou da vontade divina.

A investigação utiliza pesquisa bibliográfica e documental. Foram examinadas obras sobre laicidade, direitos fundamentais, democracia, homofobia, políticas públicas LGBTQIAPN+, presença evangélica na política e teologia do domínio. A Constituição de 1988 funciona como eixo normativo, sobretudo em razão da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da igualdade, da liberdade de consciência e crença, do dever de combater a discriminação e da vedação de alianças entre o Estado e cultos religiosos (BRASIL, 1988). O método é crítico, mas não antirreligioso: distingue o direito de participação pública das religiões da apropriação confessional do Estado.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em nove seções. Nesse sentido, no item 2 será analisada a relação entre Estado laico, pluralismo e proteção constitucional; no item 3, serão abordadas a dignidade, a autonomia e o reconhecimento das pessoas LGBTQIAPN+; no item 4, será examinada a pluralidade do campo evangélico e a formação histórica de uma direita cristã no Brasil. Por sua vez, o item 5 discutirá a teologia do domínio, a guerra espiritual e sua conexão com projetos de poder; o item 6 analisará a atuação parlamentar como mecanismo de produção normativa e de bloqueio de direitos; e o item 7 examinará os efeitos da influência confessional sobre a administração e as políticas públicas do Poder Executivo. No item 8, serão sistematizados os impactos específicos dessas articulações sobre os direitos LGBTQIAPN+; no item 9, serão propostos critérios para distinguir a participação religiosa democraticamente legítima da ameaça constitucional; por fim, o item 10 reunirá as conclusões da análise.

2 Estado laico e proteção constitucional do pluralismo

O Estado laico não é um Estado ateu nem uma organização hostil à experiência religiosa. Sua função é assegurar que o poder público não escolha uma verdade teológica oficial, não favoreça uma confissão e não imponha aos cidadãos práticas ou valores que dependam da adesão a determinada fé. Sarmento (2007) descreve a laicidade em duas direções complementares: ela protege as religiões de ingerências indevidas do Estado e protege o Estado de influências religiosas que confundam autoridade pública e autoridade confessional. Essa dupla proteção preserva a liberdade religiosa de crentes e não crentes.

A laicidade também possui vínculo estrutural com a igualdade. Quando o Estado endossa símbolos, dogmas ou programas de uma religião, envia uma mensagem de pertencimento privilegiado aos aderentes e de cidadania diminuída aos demais. A desigualdade não se limita a benefícios materiais. Ela alcança o reconhecimento político e a própria condição de membro da comunidade constitucional. Em um país marcado por diversidade religiosa e moral, a neutralidade estatal impede que a maioria se transforme em padrão de normalidade imposto às minorias (SARMENTO, 2007).

Montero (2013) adverte que a experiência brasileira não corresponde a um modelo simples de separação entre esferas estanques. A construção do Estado nacional foi historicamente atravessada pela cultura cristã, e a laicidade republicana não suprimiu a presença pública da religião. A Constituição de 1988 ampliou o pluralismo e criou novas condições para que grupos religiosos se apresentassem, se justificassem e disputassem argumentos no espaço público. Essa constatação impede duas simplificações. A primeira seria supor que toda fala religiosa na política viola a laicidade. A segunda seria naturalizar a influência cristã histórica como se ela autorizasse privilégios contemporâneos.

Fischmann (2012) reforça que laicidade, tolerância e cidadania são dimensões interdependentes. A liberdade de crença requer instituições que não submetam educação, políticas públicas ou direitos civis à doutrina de uma comunidade religiosa específica. A colaboração entre Estado e organizações religiosas, quando admitida por interesse público, não elimina a exigência de impessoalidade, transparência e igualdade. A cooperação constitucionalmente legítima serve a finalidades públicas; não pode converter-se em dependência ou aliança confessional.

Esse desenho impõe limites tanto ao Poder Legislativo quanto ao Executivo. Sarlet (2009) sustenta que os direitos fundamentais vinculam todos os órgãos do poder público. O legislador não dispõe de liberdade para esvaziar o núcleo protetivo de direitos, e a administração não pode tratar garantias constitucionais como orientações políticas opcionais. A aplicabilidade dos direitos fundamentais significa que políticas, omissões, regulamentos, nomeações e prioridades orçamentárias devem respeitar igualdade, liberdade e dignidade. Portanto, a laicidade não atua isoladamente: ela integra uma rede de garantias contra a transformação de convicções majoritárias em instrumentos de exclusão.

3 Dignidade autonomia e reconhecimento das pessoas LGBTQIAPN+

A proteção constitucional das pessoas LGBTQIAPN+ não depende de aprovação religiosa ou de aceitação pela maioria. Ela decorre da condição de pessoa e de cidadã. Sarmento (2016) apresenta a dignidade humana por meio de elementos como valor intrínseco, autonomia, mínimo existencial e reconhecimento. Para o tema deste capítulo, autonomia e reconhecimento são particularmente relevantes. A autonomia protege escolhas existenciais relativas ao corpo, à identidade, à afetividade e aos projetos de vida. O reconhecimento exige que diferenças não sejam convertidas em marcas de inferioridade civil.

O princípio da igualdade não se satisfaz com a ausência formal de proibições. Quando instituições reproduzem um padrão heterossexual e cisgênero como única forma legítima de vida, pessoas dissidentes enfrentam obstáculos para acessar direitos, serviços e posições de cidadania. Borrillo (2010) compreende a homofobia como fenômeno que ultrapassa sentimentos individuais de aversão. Ela se manifesta em dimensões culturais, jurídicas e institucionais, apoiada por uma hierarquia das sexualidades que trata a heterossexualidade como natural e superior. O conceito de heterossexismo permite identificar discriminações que se apresentam como neutralidade, tradição ou defesa da família.

Essa dimensão institucional é confirmada pela literatura sobre políticas públicas. A resenha de Santos (2019) sobre a pesquisa de Feitosa descreve a elevada procura por um centro especializado de combate à homofobia em Pernambuco e associa essa demanda às barreiras encontradas por pessoas LGBT nos serviços públicos ordinários. O estudo

aponta avanços normativos e campanhas de enfrentamento à violência, mas também precariedade de recursos, vínculos de trabalho frágeis e LGBTfobia institucional. A existência formal de direitos, portanto, não garante sua concretização quando a administração não dispõe de estruturas estáveis ou quando seus agentes reproduzem discriminações.

O Manual de direitos LGBTI+ sistematiza conquistas relativas a família, identidade, saúde, educação, segurança e não discriminação, destacando que grande parte do reconhecimento jurídico ocorreu por atuação do Poder Judiciário diante da resistência ou inércia dos poderes políticos (REIS; CAZAL, 2022). Essa judicialização revela uma tensão democrática. Por um lado, tribunais cumprem função contramajoritária ao proteger direitos fundamentais. Por outro, a dependência reiterada da via judicial mostra que Legislativo e Executivo nem sempre incorporam a população LGBTQIAPN+ como destinatária plena de políticas e garantias.

Colling (2015) acrescenta uma cautela importante: a conquista de leis é necessária, mas não encerra a transformação social. As entrevistas analisadas pelo autor mostram disputas legislativas, oposição de grupos religiosos e diferenças internas aos movimentos. Também revelam que normas de igualdade convivem com práticas culturais discriminatórias. Assim, a proteção de direitos exige uma combinação de legislação, políticas públicas, educação, serviços, participação social e mudança institucional.

4 A pluralidade evangélica e a formação de uma direita cristã

Uma análise imparcial precisa separar crescimento demográfico, presença social e organização política. O aumento da população evangélica e sua representação institucional não configuram, por si, ameaça à democracia. A Constituição protege a participação política e a liberdade de organização. Além disso, como observa Spyer (2020), igrejas evangélicas estão profundamente inseridas nas periferias e produzem redes de solidariedade, pertencimento e apoio em contextos de vulnerabilidade. Ignorar essas funções favorece diagnósticos elitistas e reduz um fenômeno social complexo a caricaturas.

O problema aparece quando organizações religiosas utilizam essas redes para disciplinar votos, controlar candidaturas, negociar benefícios institucionais ou apresentar uma plataforma confessional como vontade homogênea dos evangélicos. A bancada evangélica não é um partido único, mas sua atuação coordenada em pautas morais pode produzir poder de veto

e capacidade de barganha superiores aos de sua coesão geral. Spyer (2020) mostra simultaneamente a heterogeneidade partidária e denominacional da bancada e a existência de um projeto de influência voltado a costumes, expansão institucional e presença no Estado.

Cunha (2025) situa a consolidação de uma direita cristã brasileira em uma história mais longa. Grupos católicos integristas já atuavam politicamente contra divórcio, aborto, homossexualidade e comunismo. Durante a redemocratização, lideranças pentecostais ampliaram sua presença em meios de comunicação e disputas eleitorais. A eleição de 1986 formou uma primeira bancada evangélica expressiva na Assembleia Constituinte. Nas décadas seguintes, a relação entre igrejas, mídia, candidaturas e partidos se tornou mais organizada, enquanto pautas de família, gênero e sexualidade ganharam centralidade mobilizadora.

Essa história impede que o fenômeno seja explicado como surgimento repentino ou importação integral de uma ideologia estrangeira. Há circulação transnacional de repertórios, especialmente entre a direita cristã dos Estados Unidos e lideranças brasileiras, mas também existem adaptações ao contexto nacional. Cunha (2025) identifica uma convergência interconfessional entre setores evangélicos e católicos ultraconservadores, facilitada por redes digitais, organizações jurídicas e campanhas morais. A oposição a direitos sexuais e reprodutivos funciona como linguagem comum capaz de unir grupos teologicamente diferentes.

A formação dessa direita cristã também não elimina dissensos religiosos. No próprio volume organizado por Passos, Kivitz (2025), pastor evangélico, defende a presença pública da fé sob duas condições: respeito a todas as crenças e recusa de qualquer imposição. Sua formulação distingue cidadania, que é condição política comum, de religião, que é opção de consciência. Esse contraponto interno é relevante porque demonstra que a defesa do Estado laico não exige exclusão da religião do debate. Exige que a religião aceite o pluralismo, o contraditório e a liberdade de quem não compartilha seus preceitos.

5 Teologia do domínio guerra espiritual e projeto de poder

A teologia do domínio oferece um vocabulário para compreender parte da articulação entre religião e conquista institucional. O termo não designa uma doutrina única e perfeitamente organizada. Passos (2025) e Pereira (2025) descrevem um conjunto de correntes que compartilham

a ideia de que cristãos devem exercer autoridade sobre estruturas sociais, culturais e políticas para submetê-las a princípios entendidos como bíblicos. Entre suas fontes aparecem o reconstrucionismo cristão, a teonomia, a guerra espiritual, a Nova Reforma Apostólica e a estratégia dos sete montes ou esferas de influência.

Pereira (2025) explica que o encontro entre reconstrucionistas e a direita cristã estadunidense aproximou formulação teológica e infraestrutura política. A interpretação de passagens bíblicas deixa de orientar apenas a evangelização de indivíduos e passa a sustentar a transformação de nações. Redes apostólicas e lideranças de mercado ampliam o projeto para governo, educação, economia, família, mídia, artes, ciência e religião. A ocupação de instituições torna-se, nessa perspectiva, parte de uma missão espiritual.

No Brasil, uma fonte primária relevante é Plano de poder, de Edir Macedo e Carlos Oliveira. A obra afirma que pretende esclarecer cristãos sobre política e tornar compreensível um "projeto de poder elaborado por Deus para o Seu povo" (MACEDO; OLIVEIRA, 2014, p. 7). Embora rejeite expressamente a acusação de defender uma teocracia, o texto convoca mobilização eleitoral, ressalta o potencial numérico dos evangélicos para decidir pleitos no Legislativo e no Executivo e associa representação política ao cumprimento de um projeto divino. Ao final, os autores declaram que o trabalho não se propõe a ser científico e insistem na necessidade de organização estratégica e consenso cristão.

A importância analítica dessa obra não está em provar que todos os evangélicos adotam o mesmo plano. Ela está em demonstrar que lideranças de grande alcance formularam publicamente uma estratégia de ocupação política em linguagem religiosa. Essa estratégia pode operar dentro das regras eleitorais e, ainda assim, gerar tensões constitucionais quando a autoridade de Deus é apresentada como fundamento suficiente para políticas aplicáveis a todos.

Passos (2025) identifica uma narrativa recorrente de crise, líder e salvação. A modernidade secular, o pluralismo e a transformação dos costumes são descritos como decadência; adversários políticos e minorias aparecem como agentes do caos; um líder escolhido recebe autorização moral para restaurar a ordem. O argumento desloca conflitos sociais e jurídicos para uma batalha entre bem e mal. Quando o oponente é demonizado, a negociação democrática deixa de ser compromisso legítimo e passa a significar capitulação espiritual.

Cunha (2025) mostra como teologias da guerra espiritual e do domínio se combinaram, nas décadas recentes, com mídias digitais, desinformação, alarmismo e discursos de medo. Movimentos feministas, educadores, defensores de direitos humanos e ativistas LGBTQIAPN+ foram reunidos sob rótulos como comunismo, marxismo cultural e ideologia de gênero. A campanha contra a inclusão de gênero no Plano Nacional de Educação, em 2014, é apontada como marco da visibilidade política dessa articulação. A expressão ideologia de gênero não funciona apenas como descrição de uma teoria; ela organiza um inimigo moral e facilita mobilização eleitoral.

É preciso, contudo, não transformar teologia do domínio em explicação total. Pereira (2025) recomenda evitar tanto a subestimação quanto a superestimação do fenômeno. Interesses partidários, incentivos eleitorais, disputas econômicas, estruturas midiáticas e trajetórias institucionais também influenciam a ação política. A categoria é útil quando identifica uma linguagem de legitimação e redes concretas de influência. Torna-se imprecisa quando é aplicada indiscriminadamente a toda participação evangélica.

6 O Parlamento como espaço de bloqueio e produção normativa

O Parlamento é um espaço central porque transforma preferências morais em normas gerais, controla o orçamento e fiscaliza o Executivo. A atuação legítima de parlamentares religiosos deve submeter-se às mesmas exigências constitucionais aplicáveis aos demais: publicidade das razões, respeito ao pluralismo, proteção de minorias e proibição de discriminação. A Bíblia pode orientar a consciência pessoal de um representante, mas a norma jurídica precisa ser justificável em termos acessíveis a cidadãos que não compartilham essa fé.

Setores religiosos organizados exercem poder parlamentar de diferentes modos. Podem apresentar projetos, controlar comissões, negociar relatorias, condicionar alianças, bloquear votações e enquadrar debates públicos. Mesmo sem aprovar uma lei expressamente confessional, uma bancada pode impedir a atualização de normas antidiscriminatórias ou retirar referências a gênero e diversidade de políticas educacionais. Também pode produzir audiências e discursos que conferem legitimidade institucional a estigmas já presentes na sociedade.

O maior risco surge quando a regra da maioria é confundida com supremacia moral da maioria. Democracia não se resume à contagem de votos. Ela inclui direitos que limitam o poder das maiorias e asseguram existência política aos grupos minoritários. Kivitz (2025), a partir de uma posição cristã, critica a ideia de que leis devam proteger a maioria e sustenta que a proteção das minorias é componente do Estado Democrático de Direito. O argumento converge com a teoria constitucional: direitos fundamentais não podem ser postos em votação como se fossem privilégios concedidos por benevolência.

No caso LGBTQIAPN+, a agenda parlamentar moralizante costuma concentrar-se em família, educação, reprodução, linguagem e identidade. A defesa de uma única família legítima afeta casamento, filiação e adoção. A exclusão de gênero dos currículos prejudica políticas de prevenção da violência e do bullying. A resistência a normas antidiscriminatórias perpetua assimetrias de proteção. O recurso à proteção da infância pode ainda inverter a posição das vítimas, apresentando pessoas LGBTQIAPN+ como ameaça e invisibilizando crianças e adolescentes que pertencem a essa comunidade.

O discurso parlamentar tem efeitos mesmo quando não se converte em lei. Ao associar diversidade sexual a desordem, doença, pecado ou corrupção moral, representantes públicos reforçam o que Borrillo (2010) chama de dimensão cognitiva da homofobia. A discriminação deixa de aparecer como violação de igualdade e passa a ser apresentada como prudência, tradição ou defesa social. Essa normalização simbólica pode aumentar barreiras no acesso a serviços e legitimar condutas discriminatórias de agentes estatais e particulares.

7 O Poder Executivo e a administração confessional de políticas públicas

No Poder Executivo, a ameaça adquire forma administrativa. Governos controlam ministérios, secretarias, conselhos, orçamento, produção de dados, campanhas educativas, currículos, serviços de saúde e programas de direitos humanos. Por isso, a afirmação de que o Estado é laico, mas o governo pode ser cristão, é constitucionalmente problemática. O governo não é uma esfera privada do governante. Ele é o conjunto de órgãos responsáveis por executar a Constituição e deve manter a impessoalidade religiosa do Estado.

A influência confessional pode ocorrer por atos ostensivos ou por decisões graduais. Entre os mecanismos possíveis estão a nomeação de dirigentes comprometidos com agendas religiosas, a extinção ou esvaziamento de conselhos participativos, a retirada de materiais educativos, a mudança de linguagem institucional, o cancelamento de campanhas, a redução de recursos e a seleção de organizações conveniadas segundo proximidade ideológica. Cada ato pode parecer tecnicamente justificável quando isolado, mas o conjunto pode produzir desmonte de proteção e silenciamento de grupos.

Sarlet (2009) ressalta que órgãos administrativos estão vinculados aos direitos fundamentais. Essa vinculação inclui deveres de abstenção e de proteção. O Executivo não deve discriminar, mas também precisa organizar serviços capazes de enfrentar violência e assegurar acesso igualitário. A precariedade documentada nas políticas LGBT por Santos (2019) mostra como a omissão administrativa tem consequências materiais. Sem orçamento, servidores capacitados e continuidade institucional, direitos permanecem formais.

A retórica governamental também interfere na eficácia dos direitos. Quando autoridades adotam linguagem de guerra espiritual, definem o governo por uma identidade religiosa ou tratam movimentos LGBTQIAPN+ como adversários morais, a administração recebe sinais sobre quem merece proteção e quem pode ser ignorado. Esses sinais influenciam prioridades, decisões cotidianas e a disposição das vítimas para procurar o Estado. A neutralidade, portanto, não é apenas um requisito de fundamentação jurídica; é condição de confiança pública.

Há ainda um efeito de retroalimentação entre Executivo e Parlamento. Bancadas religiosas podem oferecer sustentação política ao governo em troca de cargos, recursos ou compromissos programáticos. O Executivo, por sua vez, amplia a visibilidade de lideranças e fornece capacidade administrativa à agenda moral. A aliança não é automaticamente ilícita, pois coalizões fazem parte do presidencialismo. Ela se torna incompatível com a laicidade quando o acesso ao Estado é usado para favorecer confissões, impor dogmas ou reduzir direitos de grupos que não integram a base religiosa governamental.

8 Efeitos específicos sobre os direitos LGBTQIAPN+

A conexão entre agenda religiosa conservadora e restrição de direitos opera em pelo menos quatro planos. O primeiro é normativo: bloqueio ou reversão de leis e regulamentos relativos a igualdade, família, identidade, educação e combate à discriminação. O segundo é administrativo: descontinuidade de serviços, redução de recursos e exclusão da participação social. O terceiro é simbólico: produção de discursos que inferiorizam identidades e autorizam hostilidade. O quarto é epistêmico: deslegitimação de pesquisas, dados e conhecimentos profissionais sobre gênero e sexualidade.

Esses planos não atuam separadamente. A desqualificação de estudos de gênero facilita a retirada de conteúdos educacionais; a ausência de educação preventiva reforça preconceitos; o preconceito aumenta violência e evasão; a fragilidade dos serviços deixa vítimas sem atendimento; a falta de dados torna o problema menos visível. O ciclo produz uma forma de discriminação institucional que não depende de uma única lei abertamente homofóbica.

Borrillo (2010) ajuda a compreender por que a tolerância privada não equivale à igualdade. Setores conservadores podem declarar respeito individual a pessoas homossexuais e, ao mesmo tempo, rejeitar políticas que reconheçam equivalência de direitos. A fórmula aceita a pessoa desde que sua identidade permaneça silenciosa e sem efeitos públicos. O Estado constitucional, porém, não protege apenas a intimidade. Ele garante participação, família, expressão, segurança, educação e acesso a serviços sem submissão a uma hierarquia sexual.

O conflito também envolve reconhecimento. Sarmento (2016) observa que a dignidade exige tratar cada pessoa como fim em si mesma e respeitar sua autonomia. Políticas que pretendem converter, ocultar ou corrigir identidades LGBTQIAPN+ negam essa condição. Quando justificadas por dogmas religiosos, elas adicionam um problema de laicidade ao problema de igualdade: o Estado passa a decidir a validade de projetos de vida com base em uma moral que só pode obrigar voluntariamente os seus adeptos.

O material analisado indica que a resistência política aos direitos LGBTQIAPN+ frequentemente se apresenta como proteção da família e da liberdade religiosa. Esses direitos também merecem proteção, mas não são absolutos. Liberdade religiosa garante crença, culto, organização e

expressão; não autoriza o Estado a impor uma doutrina nem permite que prestadores públicos discriminem usuários. Proteção da família, por sua vez, não pode depender da exclusão de famílias que não correspondem a um modelo confessional.

9 Critérios para distinguir participação religiosa e ameaça constitucional

A avaliação crítica deve evitar dois erros simétricos. O primeiro é presumir que todo agente evangélico pretende impor uma teocracia. O segundo é tratar qualquer ação apresentada como religiosa como exercício imune à crítica constitucional. Entre esses extremos, alguns critérios permitem examinar práticas concretas.

O primeiro critério é a universalidade da justificativa. Uma política pode ser inspirada por valores religiosos, mas sua fundamentação pública precisa ser discutível por pessoas de diferentes crenças. O segundo é a igualdade de pertencimento: o ato estatal não pode criar cidadãos favorecidos e outsiders religiosos ou sexuais. O terceiro é a preservação da consciência individual, o que impede coerção religiosa direta ou indireta. O quarto é a proteção de minorias contra decisões majoritárias que esvaziem direitos fundamentais. O quinto é a impessoalidade na distribuição de recursos, cargos, convênios e acesso a serviços.

O sexto critério é o respeito à evidência e ao conhecimento profissional. Políticas de saúde e educação não podem ser substituídas por afirmações dogmáticas. O sétimo é a reversibilidade democrática: programas públicos devem admitir crítica, revisão e controle, enquanto verdades reveladas são, por definição, resistentes à deliberação. O oitavo é a recusa da linguagem de inimigo. Quando adversários são demonizados e minorias são descritas como ameaça existencial, aumenta o risco de violência e diminui o espaço para compromisso constitucional.

Esses critérios permitem reconhecer contribuições religiosas à vida pública sem aceitar privilégios. Igrejas podem defender pobres, promover solidariedade, criticar injustiças e participar de debates. Pessoas de fé podem ocupar cargos e formular políticas. O limite é o uso do poder estatal para obrigar terceiros a viver segundo uma confissão. Como argumenta Kivitz (2025), a livre manifestação da fé depende do respeito à liberdade de quem discorda. A laicidade protege inclusive as igrejas contra um governo que pretenda definir qual cristianismo é verdadeiro.

10 Conclusão

O avanço político de setores evangélicos no Parlamento e no Poder Executivo representa ameaça ao Estado laico e aos direitos LGBTQIAPN+ quando deixa de buscar representação democrática e passa a reivindicar domínio normativo. O ponto decisivo não é a quantidade de evangélicos eleitos nem a identidade religiosa de governantes. É a forma como o poder é exercido: com razões públicas ou dogmas; com respeito ao pluralismo ou pretensão de hegemonia; com proteção de minorias ou submissão à maioria; com políticas universais ou privilégios confessionais.

A bibliografia mostra que a articulação entre bancadas, lideranças religiosas, mídia e estruturas governamentais não surgiu de modo espontâneo. Ela resulta de décadas de organização e de circulação de repertórios que associam crise moral, guerra espiritual, mobilização eleitoral e ocupação institucional. A teologia do domínio fornece uma justificativa particularmente intensa para esse movimento, mas não explica sozinha toda a política evangélica. Interesses partidários, incentivos econômicos e alianças conservadoras também integram o processo.

Os direitos LGBTQIAPN+ são vulneráveis porque ocupam o centro das disputas sobre família, gênero, educação e sexualidade. A restrição pode ocorrer por lei, mas também por omissão, desmonte administrativo, desinformação e estigmatização. A defesa constitucional exige, portanto, mais que reação a medidas explícitas. Exige monitoramento de orçamento, nomeações, conselhos, currículos, campanhas, serviços e discursos oficiais.

Uma resposta democrática consistente não deve hostilizar fiéis nem negar a relevância social das igrejas. Deve ampliar alianças com evangélicos comprometidos com liberdade, igualdade e justiça social, ao mesmo tempo que aplica limites firmes à captura confessional do Estado. O Estado laico é a estrutura que permite convivência entre convicções profundas sem converter nenhuma delas em obrigação geral. Defender essa estrutura significa proteger simultaneamente a liberdade religiosa e o direito das pessoas LGBTQIAPN+ a existir com dignidade, autonomia, segurança e participação plena.

Referências

BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte:

Autêntica, 2010.

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

COLLING, Leandro. **Que os outros sejam o normal: tensões entre movimento LGBT e ativismo queer**. Salvador: EDUFBA, 2015.

CUNHA, Magali. **As teologias da guerra e a direita cristã no Brasil**. In: PASSOS, João Décio (org.). **Teologia do Domínio e usos de Deus na política**. São Paulo: Ideias & Letras, 2025. p. 135-159.

FISCHMANN, Roseli. **Estado laico, educação, tolerância e cidadania: para uma análise da Concordata Brasil Santa Sé**. São Paulo: Factash, 2012.

KIVITZ, Ed René. **Teologia do domínio: religião e Igreja evangélica na arena pública**. In: PASSOS, João Décio (org.). **Teologia do Domínio e usos de Deus na política**. São Paulo: Ideias & Letras, 2025. p. 111-133.

MACEDO, Edir; OLIVEIRA, Carlos. **Plano de poder: Deus, os cristãos e a política**. [S. l.]: Unipro, 2014.

MONTERO, Paula. **Religião, laicidade e secularismo: um debate contemporâneo à luz do caso brasileiro**. Cultura y Religión, v. 7, n. 2, p. 13-31, jun./dez. 2013.

PASSOS, João Décio (org.). **Teologia do Domínio e usos de Deus na política**. São Paulo: Ideias & Letras, 2025.

PEREIRA, Eliseu. **Teologia do Domínio: conceitos e fontes**. In: PASSOS, João Décio (org.). **Teologia do Domínio e usos de Deus na política**. São Paulo: Ideias & Letras, 2025. p. 23-41.

REIS, Toni; CAZAL, Simón (org.). **Manual de direitos LGBTI+**. Coordenação de Mateus Cesar Costa e Sara Chaia. Curitiba: IBDSEX, 2022. v. 3. Livro eletrônico.

SANTOS, Émerson. FEITOSA, Cleyton. 2017. **Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil**. Curitiba: Appris. Sexualidad, Salud y Sociedad, n. 32, p. 152-158, ago. 2019. DOI: 10.1590/1984-6487.sess.2019.32.09.r.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. **O crucifixo nos tribunais e a laicidade do Estado**. Revista Eletrônica PRPE, maio 2007.

SPYER, Juliano. **Povo de Deus: quem são os evangélicos e por que eles importam**. São Paulo: Geração Editorial, 2020.

Capítulo 8

DIREITO DOS AUTISTAS: GOVERNANÇA DE DADOS, DIREITO À SAÚDE E A EFETIVIDADE POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL

Gissely Carla Biuhna Janiaki[1]

1 Introdução

A judicialização da saúde costuma chegar aos tribunais sob a forma de pretensões individualizadas: uma consulta, um medicamento, uma terapia, uma vaga ou um procedimento. Esse desenho é adequado quando o conflito pode ser resolvido por uma prestação delimitada. Torna-se, contudo, insuficiente quando a lesão decorre da forma pela qual a própria política pública está organizada, produzindo simultaneamente falta de informação, filas prolongadas, fragmentação entre serviços, ausência de indicadores e dificuldade de planejamento. Nesses casos, a pergunta jurídica deixa de ser apenas quem deve receber determinada prestação e passa a incluir como a Administração pode organizar-se para fazer com que o direito seja progressivamente realizado de modo universal, equitativo e verificável.

O atendimento das pessoas autistas oferece um campo particularmente sensível para esse debate. A Constituição Federal define a saúde como direito de todos e dever do Estado, a Lei nº 8.080/1990 estrutura o Sistema Único de Saúde a partir da universalidade e da integralidade, de modo que todas as pessoas tornam-se destinatárias desse serviço, e a Lei nº 12.764/2012 estabelece, entre as diretrizes da política nacional relativa ao transtorno do espectro autista (TEA), a intersetorialidade, a participação da comunidade, a atenção integral, o diagnóstico precoce e o atendimento multiprofissional (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990b; BRASIL, 2012). O Decreto nº 8.368/2014, por sua vez, determina articulação e qualificação das redes de atenção, com cuidado definido segundo as necessidades da pessoa e, quando cabível, por projeto terapêutico singular (BRASIL, 2014a).

1 Especialista em Direito Constitucional. E-mail: gisselybiuhna@hotmail.com

Em Ponta Grossa, caso concreto tomado como exemplo nesse estudo, dados oficiais mostram uma extensa fila de espera para tratamento com neuropediatra e outros profissionais indispensáveis ao tratamento multidisciplinar, sem falar que inexiste base consolidada de dados capaz de identificar, com precisão, quantas pessoas autistas residem na cidade, quantas aguardam atendimento e quantas estão em tratamento contínuo.

A relevância do problema transcende o caso local. O Censo Demográfico de 2022 incluiu, pela primeira vez, pergunta específica sobre diagnóstico de autismo e identificou 2,4 milhões de pessoas com diagnóstico de TEA no Brasil, evidenciando a dimensão nacional da necessidade de planejamento público baseado em informação confiável (IBGE, 2025). Na Bahia, o Juiz Ricardo Costa e Silva aplicou regras de processo estrutural para decidir causas individuais que envolviam o tratamento multidisciplinar aos autistas. Os resultados positivos obtidos foram tamanhos que lhe renderam prêmio Justiça & Saúde concedido pelo Fonajus/CNJ[1] (CNJ, 2026). Em escala internacional, a Organização Mundial da Saúde destaca que pessoas autistas apresentam necessidades variadas ao longo da vida e que o acesso oportuno a intervenções psicossociais baseadas em evidências pode favorecer comunicação e interação social, devendo os serviços ser articulados entre diferentes setores (WHO, 2025).

Este artigo parte de uma hipótese: quando o déficit de atendimento não é apenas o resultado de uma vaga ausente, mas de um encadeamento de falhas de informação, dimensionamento de capacidade, coordenação e acompanhamento, a tutela judicial adequada tende a ser estrutural. Isso não significa autorizar o Judiciário a administrar o sistema de saúde ou a escolher terapias. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no Tema 698, orienta que, em situações de omissão ou deficiência grave de políticas públicas voltadas a direitos fundamentais, a intervenção judicial deve privilegiar a indicação dos resultados a alcançar e a exigência de que a Administração apresente plano e meios para atingi-los, em vez de substituir o gestor em escolhas ordinariamente técnicas (BRASIL, 2023a).

A questão de pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: quais elementos do material documental de Ponta Grossa permitem caracterizar um problema estrutural de acesso à saúde das pessoas autistas e quais seriam, à luz do direito brasileiro e de experiências comparadas, os componentes mínimos de uma resposta judicial compatível com

1 https://www.cnj.jus.br/dialogo-cooperativo-na-bahia-revoluciona-a-judicializacao-da-saude-e-conquista-premio/

a separação de poderes, a proteção de dados e a autonomia técnica das equipes de saúde? A análise procura separar cuidadosamente três planos: o que está efetivamente documentado; o que pode ser inferido desses dados; e o que não pode ser afirmado sem informação adicional.

O argumento central é que a insuficiência informacional possui relevância jurídica própria. Sem saber quantas pessoas demandam determinado ponto da rede, quanto tempo aguardam, em que faixa etária se concentram, quais encaminhamentos receberam e qual capacidade efetiva existe, não há base confiável para programar expansão de oferta, avaliar prioridades ou verificar se medidas adotadas produziram resultados.

2 Metodologia e protocolo de verificação

A pesquisa é qualitativa, jurídico-dogmática e documental, organizada com base em uma situação concreta: a falta de base de dados específica sobre autistas no Município e a longa fila de espera para consultas e exames. Toma-se como referência os dados de fila de espera existentes no sítio eletrônico da municipalidade.

Os dados quantitativos foram utilizados de maneira conservadora. A lista de espera apresentada pela gestão pública é geral, organizada por especialidade ou procedimento, e não identifica quantas pessoas nela registradas possuem TEA. Assim, os números foram mantidos como indicadores de pressão assistencial do sistema, não como número de pacientes autistas ou demanda exclusiva de pessoas autistas. Também não se somaram as diferentes filas, pois um mesmo usuário pode aparecer em mais de um procedimento, consulta, retorno ou triagem, e o material não permite deduplicação.

A pesquisa normativa concentrou-se em fontes oficiais: Constituição da República; Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei Orgânica da Saúde; Lei nº 12.764/2012; Decreto nº 8.368/2014; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; legislação estadual paranaense; e julgados disponibilizados nos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Paraná. Na doutrina processual, foram utilizados trabalhos diretamente pertinentes de Owen Fiss, Antônio César Bochenek, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (Fiss, 1979; Bochenek, 2021; Bochenek, 2023; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Especificamente quanto ao artigo em questão, é importante destacar que a própria ausência de dados é uma das características do problema examinado.

3 Direito à saúde, autismo e dever de organização da rede

O art. 196 da Constituição não garante apenas prestações médicas isoladas: ele vincula o direito à saúde a políticas sociais e econômicas e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços. A Lei nº 8.080/1990 reforça essa dimensão institucional ao definir a saúde como direito fundamental e ao organizar o SUS segundo universalidade e integralidade. Para crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente agrega proteção integral, prioridade e acesso às linhas de cuidado, inclusive às necessidades específicas de habilitação e reabilitação de crianças e adolescentes com deficiência (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a; BRASIL, 1990b).

A Lei nº 12.764/2012 qualifica a pessoa com TEA como pessoa com deficiência para todos os efeitos legais e estrutura a política nacional a partir de deveres que têm consequências de planejamento. (BRASIL, 2012).

O Decreto nº 8.368/2014 aprofunda essa leitura ao exigir qualificação e articulação da Rede de Atenção à Saúde para cuidado adequado das pessoas com TEA.

A Organização Mundial da Saúde registra que uma ampla gama de intervenções pode otimizar desenvolvimento das pessoas com TEA, saúde, bem-estar e qualidade de vida e que o acesso oportuno a intervenções psicossociais precoces baseadas em evidências pode melhorar habilidades de comunicação e interação social. (WHO, 2025).

No processo judicial, a tutela do direito à saúde deve ser firme quanto ao acesso, mas particularmente contida quanto ao conteúdo clínico específico quando não houver avaliação individual. O Tribunal de Justiça do Paraná, em acórdão de 18 de maio de 2026, manteve o dever de disponibilização de tratamento multidisciplinar a adolescente com TEA, mas assentou que métodos terapêuticos e carga horária devem decorrer do Projeto Terapêutico Singular elaborado por equipe multiprofissional, com participação familiar, sem substituição judicial do juízo técnico dos profissionais de saúde (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0000190-97.2026.8.16.0173 - Umuarama - Rel.: Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson- J. 18.05.2026 -PARANÁ, 2026b).

A consequência para demandas estruturais é clara: o Judiciário pode exigir que a rede conheça sua demanda, organize fluxos, ofereça avaliação em prazo razoável, disponha de força de trabalho compatível, publique indicadores agregados, elimine gargalos injustificados e apresente plano para superar desconformidades. Já a prescrição judicial generalizada de método, número fixo de horas ou composição rígida de equipe para todas as pessoas autistas tende a conflitar com a individualização do cuidado.

O Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista do Paraná, instituído pela Lei nº 21.964/2024, consolida diretrizes de atenção integral, diagnóstico e atendimento multiprofissional e prevê articulação entre Estado, Municípios, consórcios, instituições de ensino e outras entidades. (PARANÁ, 2024).

4 Processo estrutural como técnica para problemas policêntricos

A noção de processo estrutural foi desenvolvida para situações em que a violação de direitos está ligada ao funcionamento de uma instituição, política ou arranjo complexo e não pode ser corrigida por uma única ordem binária. Na tradição norte-americana, Fiss (1979) descreveu o processo estrutural (structural injuctions) como aquele em que o juiz lida com uma burocracia estatal ou grande organização para reestruturar a instituição e eliminar ameaças a valores constitucionais. No direito brasileiro, a formulação foi reelaborada para contextos coletivos nos quais a correção da desconformidade exige decisões progressivas, participação ampliada, flexibilidade procedimental e monitoramento.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020; p. 107) tratam o problema estrutural como situação de desconformidade estruturada cuja superação demanda reorganização institucional. Bochenek (2023; p. 26) se refere ao processo civil de interesse público como o conjunto de postulados fundamentais, voltado essencialmente para afastar estados de desconformidade dos valores fundamentais, por meio da ampla participação na construção de soluções criativas e cooperativas, sobretudo com efetivos resultados. O ponto comum é que a sentença deixa de ser vista como evento final suficiente e passa a integrar um ciclo de diagnóstico, planejamento, implementação, verificação e eventual correção de rota.

Esse modelo não autoriza um processo sem limites. Flexibilidade estrutural não equivale a dispensa de contraditório, fundamentação,

proporcionalidade ou previsibilidade. Ao contrário, quanto maior a abertura da solução, maior a necessidade de critérios transparentes de governança processual. As metas devem ser alcançáveis; informações e justificativas precisam ser compartilhadas entre os participantes; mudanças de rota exigem motivação e o controle judicial deve poder distinguir dificuldade real de implementação de simples inércia administrativa.

No Tema 698 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal aproximou a tutela de políticas públicas dessa racionalidade. Ao admitir intervenção judicial excepcional em hipóteses de ausência ou deficiência grave de serviço voltado à concretização de direitos fundamentais, a Corte determinou que a atuação, como regra, se oriente por finalidades e resultados e permita à Administração apresentar o plano e os meios para alcançá-los (BRASIL, 2023a). A tese evita dois extremos: de um lado, a imunização da política pública frente o controle jurisdicional, de outro, a conversão do juiz em gestor cotidiano do serviço.

No Tema 793, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a responsabilidade solidária dos entes federados nas demandas prestacionais de saúde.

A reserva do possível não desaparece no processo estrutural. Orçamento, contratação, disponibilidade regional de especialistas, limites de infraestrutura e tempo necessário à implementação são fatores relevantes. A diferença é metodológica: em vez de servirem como justificativa genérica para a permanência da desconformidade, esses fatores devem entrar no plano como variáveis demonstráveis. O orçamento deixa de ser uma objeção abstrata e passa a ser parte do diagnóstico, da priorização, do cronograma e da escolha de meios.

O potencial do processo estrutural reside justamente na conversão de argumentos gerais em compromissos verificáveis.

5 O caso de Ponta Grossa: o que os dados existentes demonstram

5.1 Déficit de informação e dificuldade de planejamento

O Município de Ponta Grossa não dispõe de mapeamento atualizado e consolidado da população autista, nem de lista capaz de indicar numericamente as pessoas com TEA que aguardam consultas e tratamentos nas especialidades de neurologia, fonoaudiologia e psicologia.

É necessário melhorar a capacidade gerencial, preservar o atendimento baseado em necessidade clínica e criar mecanismos internos de acompanhamento que permitam identificar trajetórias assistenciais após confirmação diagnóstica, tempo de espera por tipo de necessidade, continuidade do atendimento e capacidade dos pontos da rede.

5.2 Filas assistenciais: indicadores de pressão, não contagem de pessoas autistas

Os dados utilizados nesse estudo sobre lista geral de pessoas na fila de espera, especialidades e exames do SUS estão disponibilizados de forma transparente aos cidadãos no portal de Ponta Grossa ([s. d.]), em lista geral do SISREG, e foram consultados em 25 de maio de 2026. A principal utilidade acadêmica desses números é revelar pressão sobre serviços relevantes para crianças e adolescentes com necessidades de desenvolvimento e comunicação. Eles não autorizam afirmar quantas pessoas autistas aguardavam cada procedimento, de modo que essa limitação deve acompanhar qualquer interpretação dos dados.

Tabela – Registros da fila geral de espera obtidos no sítio eletrônico da Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa (25 maio 2026)

Especialidade / procedimento	**Registros na fila**
Atendimento para exames de fonoaudiologia	91
Consulta para fonoaudiologia	113
Consulta para neurologia pediátrica	1.095
Consulta de neurologia pediátrica – retorno	109
Consulta de psicologia infantil	39
Terapia fonoaudiológica individual	1.103
Triagem em psicologia – adolescente	239
Triagem em psicologia – infantil	552

Fonte: Elaboração a partir dos dados constantes de lista geral disponibilizada pelo portal de Ponta Grossa, consultado em 25/05/26. A lista é geral, não exclusiva de TEA e os registros não devem ser somados como número de usuários únicos.

Dois números chamam atenção pela magnitude: 1.095 registros na fila de neurologia pediátrica e 1.103 em terapia fonoaudiológica individual. Ainda assim, seria metodologicamente incorreto transformar 1.095 em "crianças autistas sem neurologista" ou 1.103 em "autistas sem

fonoaudiologia". Neurologia pediátrica atende múltiplas condições, e a própria documentação municipal não permite segmentação precisa por TEA. A força probatória desses números está em demonstrar demanda reprimida geral em pontos da rede que também são relevantes para parte das pessoas autistas.

A gestão desses dados não é eficiente. Uma fila só se torna governável quando o gestor conhece sua composição, velocidade e entende a jornada do paciente dentro do Sistema Único de Saúde

O crescimento exponencial na identificação de casos de Transtorno do Espectro Autista impõe a existência de um registro confiável que indique o número de pessoas nessa condição, a fim de que políticas públicas voltadas a essa população possam ser adequadamente planejadas, com estratégias bem definidas e efetivamente executadas.

Políticas públicas complexas precisam ser avaliadas por resultados e prazos, e não apenas por declarações genéricas de intenção, tampouco a sua insuficiência pode ser mitigada pela simples invocação do contexto de que os recursos são limitados.

6 O processo estrutural como meio eficiente para a superação da desconformidade

A contribuição propositiva do estudo é demonstrar que, dada a explosão de casos de diagnósticos de TEA, é injustificável a falta de dados estatísticos precisos sobre essa população. É urgente a necessidade da criação de registros confiáveis que tragam no mínimo as seguintes informações: número de pessoas na fila com diagnósticos confirmados, que aguardam diagnóstico, que aguardam o início do tratamento e as que estão em tratamento contínuo.

A ausência de satisfatória governança de dados impede a adoção de ações eficazes pelo poder público, de modo que um processo judicial clássico, bipolar, cujo provimento jurisdicional traga uma ordem genérica para "zerar a fila" ou contratar número previamente fixado de profissionais não resolve o problema para a maioria das pessoas e ainda pode prejudicar as contas do Estado.

Em caso de judicialização de demandas envolvendo direito à saúde, o processo estrutural é o que mais contribui para uma solução satisfatória da causa. A sentença no processo estrutural vai levar em consideração as razões apresentadas pelas partes envolvidas, as contribuições prestadas

por terceiros, como por exemplo, as audiências públicas, utilizadas como instrumento de produção de informação. A participação de terceiros pode incluir a oitiva de pessoas autistas com diferentes perfis de suporte, familiares, profissionais de saúde, gestores, consórcios, organizações da sociedade civil e até universidades. Essas participações ampliam a qualidade da deliberação e permitem a elaboração de um plano de ação com linha de base validada e com indicadores, metas intermediárias e mecanismos de revisão.

O presente estudo tem duplo objetivo. O primeiro, apontar a falha consistente na ausência de informações precisas quanto ao quantitativo de pessoas autistas, a necessidade assistencial desse grupo, a insuficiência de uma fila geral e o escasso número de profissionais contratados, o que contribui para a perpetuação da situação de crise.

O segundo objetivo é demonstrar que, em casos de judicialização da demanda, o processo estrutural seria o melhor meio para resolver a situação de desconformidade existente se comparado à ação individual.

A decisão que julga o processo estrutural reconhece e tenta solucionar o estado de inadequação, visando transformá-lo num estado de coisas ideal, ou pelo menos, estabelecer uma melhora sensível na situação atual. A decisão judicial vai reestruturar uma situação que estava permeada pela desordem.

Nessa linha, a decisão final a ser proferida, ao invés de ser estritamente mandamental, estabelecerá um plano de ação composto por dados agregados, com possibilidade de novas oitivas dos sujeitos envolvidos, metas flexibilizadas, cronograma de execução do plano, responsáveis delimitados, possibilidade de revisão judicial ante o percentual de metas cumpridas, justificativas para os atrasos e fixação de medidas corretivas.

Importante registrar que a flexibilidade do procedimento, característica dos processos estruturais, inclusive no que se refere aos pedidos formulados na inicial, é uma medida que pode assegurar a obtenção de vantagens para todos os envolvidos, legitimando o magistrado a adotar medidas excepcionalmente diversas daquelas postuladas na petição inicial, mas que melhor se prestam à correção da situação de desconformidade discutida no processo. A peculiaridade está na não limitação do debate aos contornos da causa de pedir e na não vinculação ao exato pedido formulado pelas partes, isto é, na construção de um postulado mais genérico e abrangente (Bochenek, 2021; p. 163-164).

Em suma, o processo estrutural como instrumento para resolver crises que envolvem políticas públicas, notadamente na área de saúde, muda o tipo de pergunta feita ao Estado. Em vez de perguntar apenas por que uma pessoa específica não recebeu atendimento, pergunta-se qual é a capacidade do sistema, qual o tamanho da demanda, quais metas foram definidas, quem responde por cada etapa, quais recursos serão empregados e como se saberá se houve melhora nos indicadores. Essa mudança não elimina o direito individual, ela busca reduzir a produção seriada de violações a direitos que só alimenta a litigiosidade individual e não resolve o problema.

7 Considerações finais

O caso das filas envolvendo tratamento multidisciplinar a portadores de TEA em Ponta Grossa revela um problema institucional que não pode ser descrito apenas como escassez de vagas. A Administração municipal não dispõe, no momento, de base consolidada por condição clínica capaz de responder quantas pessoas com TEA aguardam determinados serviços ou estão em cuidado contínuo. Informações públicas existentes no sítio eletrônico da fundação municipal de saúde mostram filas gerais expressivas em neurologia pediátrica, fonoaudiologia e triagens psicológicas, bem como não se conhece a disponibilidade efetiva em horas e vagas.

Os dados existentes não autorizam concluir quantas pessoas autistas compõem as filas ou quantos profissionais deveriam ser contratados. É certo que a análise acadêmica deve resistir à tentação de transformar ausência de informação em estimativa, no entanto, não é menos certo que as informações demonstram a necessidade de se produzir melhores dados e de relacioná-los à capacidade da rede. Essa conclusão, aparentemente modesta, é decisiva: sem linha de base não há planejamento verificável, nem controle sério de resultados.

A Constituição, a legislação do SUS e a política nacional relativa ao TEA fornecem fundamento para exigir acesso integral e organização pública compatível com necessidades específicas. O Tema 698 do Supremo Tribunal Federal oferece um desenho jurisdicional adequado: quando houver omissão ou deficiência grave, o Judiciário pode definir resultados e exigir plano de superação, preservando à Administração a escolha fundamentada dos meios.

Assim, revela-se imprescindível a realização de um censo dentro do Município, e a elaboração de uma base de dados especifica para essa parcela

da população. Em uma segunda etapa, devem ser implementadas metas para redução das filas.

E, caso o Judiciário desbrave esse caminho como o último bastião, o processo estrutural será especialmente recomendado, se comparado com as ações individuais, haja vista que a decisão final deixará de ser puramente individual, voltada aos interesses apenas de um autor e passará a funcionar de forma coordenada, com planejamento e responsabilização de todos os envolvidos abrangendo um número muito maior de beneficiários. O processo estrutural contribuirá para transformar uma política pública marcada por informação fragmentada e filas homéricas em um sistema com demanda conhecida, prioridades justificadas, capacidade dimensionada, metas verificáveis e participação social. O êxito não seria medido pela quantidade de ordens expedidas, mas pela redução sustentada do tempo de acesso e pela capacidade da rede de oferecer cuidado individualizado com transparência e continuidade.

Referências

ANPD. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Guia orientativo: tratamento de dados pessoais pelo Poder Público**. Brasília, DF: ANPD, 2022.

BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais: flexibilidade e gestão**. Revista Judicial Brasileira, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155–178, jul./dez. 2021. DOI: 10.54795/rejub.n.1.81.

BOCHENEK, Antônio César. **Processo estrutural para o processo civil de interesse público**. Revista Brasileira de Direito e Justiça, v. 6, p. 26-42, 2023.

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

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diálogo cooperativo na Bahia revoluciona a judicialização da saúde e conquista prêmio. Brasília, DF: CNJ, 20 jan. 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/dialogo-cooperativo-na-bahia-revoluciona-a-judicializacao-da-saude-e-conquista-premio/. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF:

Presidência da República, 1990b.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Diretrizes de atenção à reabilitação da pessoa com transtornos do espectro do autismo (TEA)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014b. 86 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 793 da repercussão geral: responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde**. RE 855.178. Julgamento de mérito, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 698 da repercussão geral: limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado em políticas públicas**. RE 684.612. Julgamento de mérito encerrado em 30 jun. 2023. Brasília, DF, 2023a.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.

FISS, Owen M. **The Supreme Court, 1978 Term — Foreword: The Forms of Justice**. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022 identifica 2,4 milhões de pessoas diagnosticadas com autismo no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 23 maio 2025.

PARANÁ. **Lei nº 21.964, de 30 de abril de 2024**. Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Curitiba, 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 4ª Câmara Cível. **Reexame Necessário nº 0000190-97.2026.8.16.0173**. Rel. Des. Sigurd Roberto Bengtsson. Julgado em 18 maio 2026b.

PONTA GROSSA. Fundação Municipal de Saúde. Lista De Espera - SISREG. [s. d.]. Disponível em: https://fms.pontagrossa.pr.gov.br/lista-espera-sisreg-cpf/lista-espera-sisreg-lista-geral.

VITORELLI, Edilson. **O processo estrutural**: princípios, regras e modelos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Capítulo 9

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA: EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA E OS LIMITES DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Rafael Santana Frizon[1]
Vitória Santana Frizon[2]

1 Introdução

A administração tributária brasileira vem incorporando, de maneira progressiva e cada vez mais intensa, ferramentas de inteligência artificial para automatizar o cruzamento de dados e a identificação de inconsistências fiscais.

Essa não é, a rigor, uma novidade recente: desde meados dos anos 2000, a Receita Federal opera o supercomputador T-Rex, associado ao software de inteligência artificial Harpia, desenvolvido em parceria com o Instituto Tecnológico de Aeronáutica e a Universidade Estadual de Campinas, com o objetivo de cruzar, em alta velocidade, bilhões de informações provenientes de instituições financeiras, cartórios e obrigações acessórias (EM, 2026).

O que muda substancialmente em 2026 é a escala, a velocidade e a formalização institucional desse uso. A Receita Federal passou a emitir alertas em tempo real durante o próprio preenchimento da declaração de Imposto de Renda, por meio do sistema Meu Imposto de Renda, deslocando parte da atuação fiscal de um modelo repressivo, baseado em autuações posteriores ao envio da declaração, para um modelo de orientação

1 Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC Londrina/PR). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Advogado. Procurador Jurídico Municipal. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7835860483174097. E-mail: rafaelsfrizon@gmail.com.

2 Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Advogada. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2941756435417686. E-mail: vitoriasfrizon@gmail.com

antecipada ao contribuinte (BAND, 2026). Paralelamente, o órgão publicou, em 5 de fevereiro de 2026, a Portaria RFB nº 647, que institui formalmente a Política de Inteligência Artificial no âmbito da instituição, estabelecendo princípios, salvaguardas e a exigência de supervisão humana em toda decisão que produza efeitos sobre o contribuinte (RECEITA FEDERAL, 2026).

Diante desse cenário, o objetivo deste capítulo é examinar, sob a ótica do direito tributário, os limites jurídicos que devem orientar o uso de inteligência artificial na fiscalização, com especial atenção ao princípio do devido processo legal, à garantia do contraditório e da ampla defesa, e ao dever de motivação dos atos administrativos. Para tanto, o texto está dividido em três partes: a primeira reconstrói a trajetória tecnológica da fiscalização automatizada no Brasil; a segunda examina a Política de Inteligência Artificial da Receita Federal e o papel da supervisão humana; a terceira discute os desafios constitucionais colocados pela chamada fiscalização algorítmica.

2 Da malha fina analógica ao fisco algorítmico: a evolução tecnológica da fiscalização no Brasil

A capacidade de a Receita Federal cruzar grandes volumes de dados não nasceu com a inteligência artificial generativa, mas foi por ela profundamente potencializada. O supercomputador T-Rex, em operação desde meados da década de 2000, fornece a capacidade de processamento necessária para que o software Harpia analise, em poucos segundos, informações vindas de bancos, administradoras de cartão de crédito, cartórios e do Sistema Público de Escrituração Digital, comparando o que o contribuinte declarou com o que terceiros informaram a seu respeito (EM, 2026). Esse par tecnológico deu origem ao que a imprensa especializada e parte da doutrina vêm chamando de fisco algorítmico, um modelo de fiscalização contínua que substitui a antiga lógica de auditorias amostrais e esporádicas por um monitoramento praticamente permanente da coerência entre renda declarada, patrimônio e movimentação financeira (MEU CONTADOR ONLINE, 2026).

Em 2026, esse modelo ganhou uma nova camada de sofisticação. O programa Meu Imposto de Renda deixou de ser um mero formulário de preenchimento passivo para operar como uma espécie de assistente interativo, que analisa os dados em segundo plano e emite alertas em

tempo real sobre inconsistências recorrentes, como despesas médicas incompatíveis com a renda declarada, dependentes sem qualquer rendimento informado, ou dados bancários incorretos para o recebimento da restituição (BAND, 2026). O objetivo institucional declarado dessa mudança é deslocar o eixo da fiscalização da repressão posterior para a orientação prévia, estimulando a conformidade voluntária antes mesmo do envio da declaração (CONJUR, 2026).

Esse movimento de ampliação de fontes de dados não se restringiu ao Imposto de Renda das pessoas físicas. A reforma tributária, por meio da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, também forneceu o substrato normativo para a integração de cadastros até então dispersos, a exemplo do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e do Cadastro Imobiliário Brasileiro, cuja integração permite à Receita Federal cruzar, a partir de janeiro de 2026, o endereço declarado pelo contribuinte com a titularidade formal de imóveis, identificando situações de locação ou comodato não declaradas (BORRELLI BARBOSA, 2025). Somem-se a isso fontes já consolidadas, como a nota fiscal eletrônica, o eSocial e a e-Financeira, e o resultado é um ecossistema de dados cada vez mais amplo, sobre o qual algoritmos de inteligência artificial atuam de forma contínua, e não mais pontual (MEU CONTADOR ONLINE, 2026).

No âmbito empresarial, essa automação já opera em um nível de granularidade bastante fino. Modelos de inteligência artificial analisam lotes inteiros de notas fiscais eletrônicas em busca de padrões anômalos, como códigos de operação divergentes entre entrada e saída de mercadorias, valores de imposto incompatíveis com a alíquota vigente no estado de origem, ou classificações fiscais de produto inconsistentes com a própria descrição da mercadoria, cruzando essas informações com a escrituração fiscal digital e com declarações de contribuições, de modo a identificar créditos tributários tomados sem a nota de entrada correspondente ou omissões de receita que passariam despercebidas em uma conferência inteiramente manual (CHECKSPED, 2026). Esse nível de detalhamento ilustra como a fiscalização tributária, tanto na esfera federal quanto na estadual, migrou de uma lógica de amostragem para uma lógica de varredura praticamente integral dos documentos fiscais emitidos no país.

Esse mesmo aparato tecnológico também vem sendo empregado para facilitar o cumprimento das obrigações pelo próprio contribuinte, e não apenas para fiscalizá-lo. A Receita Federal tem ampliado, ano após ano, o uso de declarações pré-preenchidas de Imposto de Renda, que já

alcançaram sessenta e um por cento do total de declarações enviadas em 2026, alimentadas justamente pelo mesmo conjunto de dados cruzados por notas fiscais eletrônicas e informações do eSocial que também serve de insumo à fiscalização (TNH1, 2026). Esse duplo uso da mesma infraestrutura de dados, simultaneamente para facilitar a conformidade e para embasar a fiscalização, ilustra bem a ambivalência da fiscalização algorítmica: a mesma tecnologia que reduz o trabalho do contribuinte diligente é a que também amplia, de maneira proporcional, a capacidade do Fisco de identificar o contribuinte que declara de forma incorreta.

3 A política de inteligência artificial da receita federal e a exigência de supervisão humana

Diante da crescente sofisticação técnica desses sistemas, a Receita Federal formalizou, pela Portaria RFB nº 647, de 5 de fevereiro de 2026, sua Política de Inteligência Artificial, documento que disciplina o uso, o desenvolvimento, a contratação, o monitoramento e a desativação de tecnologias de IA no âmbito do órgão (RECEITA FEDERAL, 2026). A norma está alinhada às diretrizes do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial e estabelece que toda aplicação dessas tecnologias deve observar a legislação vigente, o sigilo fiscal e os direitos fundamentais dos contribuintes.

O pilar mais relevante dessa política, sob a perspectiva jurídica, é a vedação expressa ao uso de inteligência artificial para a tomada de decisões autônomas: toda e qualquer decisão que produza efeitos sobre o contribuinte permanece sob responsabilidade exclusiva do agente público, cabendo aos sistemas de IA apenas apoiar análises e triagens (RECEITA FEDERAL, 2026). Essa distinção é reforçada por relatos técnicos sobre o funcionamento prático do cruzamento de dados: a inteligência artificial organiza, prioriza e aponta inconsistências em grande escala, mas a decisão de autuar continua a depender da análise individual de um auditor fiscal, que examina o caso concreto antes de qualquer medida punitiva (V360, 2026).

A Política também reforça a necessidade de sistemas explicáveis, auditáveis e transparentes, capazes de evitar vieses discriminatórios e assegurar direitos individuais, em linha com o tratamento rigoroso que a legislação de proteção de dados pessoais confere às decisões automatizadas que afetam os interesses do titular dos dados (BRASIL, 2018). Do ponto de vista dogmático, essa arquitetura normativa busca conciliar dois valores

que, à primeira vista, parecem estar em tensão: de um lado, a eficiência arrecadatória e o combate à sonegação, viabilizados pela automação em larga escala; de outro, a garantia de que o contribuinte não seja submetido a uma decisão inteiramente maquínica, sem possibilidade de revisão por um ser humano dotado de discricionariedade e sensibilidade ao caso concreto.

Vale notar que a própria Receita Federal reconhece que essa não é a primeira incursão do órgão no uso de inteligência artificial: segundo a nota oficial que acompanhou a publicação da Portaria RFB nº 647/2026, experiências anteriores do órgão, como sistemas de detecção de fraudes e análises avançadas de dados, já vinham demonstrando ganhos significativos no apoio à fiscalização, sempre sob supervisão e controle humano, o que sugere que a nova Política de Inteligência Artificial tem como função primordial não inaugurar essa prática, mas conferir a ela um marco de governança formal, capaz de submeter, de maneira uniforme, tanto os sistemas já em operação, como o par Harpia e T-Rex, quanto as futuras aplicações de inteligência artificial que venham a ser desenvolvidas ou contratadas pela instituição (RECEITA FEDERAL, 2026).

4 Devido processo legal, motivação e transparência algorítmica: os limites constitucionais da fiscalização por IA

Ainda que a Política de Inteligência Artificial da Receita Federal preveja a supervisão humana como salvaguarda central, a efetiva aplicação prática desse princípio levanta questões que a doutrina do direito tributário e do direito administrativo já vem discutindo com atenção. O princípio do devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, assegura que ninguém será privado de seus bens sem o procedimento adequado, e o inciso LV do mesmo artigo garante aos litigantes, em processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (BRASIL, 1988). Quando uma notificação de inconsistência é gerada por um sistema de inteligência artificial a partir do cruzamento automatizado de dados, impõe-se perguntar se o contribuinte dispõe, de fato, de elementos suficientes para compreender e contestar a conclusão alcançada pelo algoritmo, antes de qualquer medida ser convertida em autuação (BORRELLI BARBOSA, 2025).

A esse desafio soma-se o dever de motivação dos atos administrativos, corolário do princípio da publicidade previsto no artigo 37, caput, da

Constituição Federal, e objeto de jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que exige fundamentação clara e suficiente para os atos da administração tributária, como condição para o seu controle e para a defesa do administrado (BRASIL, 1988). A fiscalização algorítmica, contudo, tende a operar como uma caixa-preta: os critérios exatos e as ponderações de variáveis que levam o sistema a apontar determinada inconsistência nem sempre são acessíveis ou compreensíveis ao cidadão comum, e a mera notificação genérica de que foi identificada uma divergência dificilmente satisfaz, por si só, a exigência constitucional de motivação (BORRELLI BARBOSA, 2025).

Essa exigência de motivação suficiente já vinha sendo reafirmada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça mesmo antes da atual onda de automação por inteligência artificial, a exemplo do julgamento do Recurso Especial nº 1.907.044, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, no qual a Corte reforçou a necessidade de fundamentação clara nos atos da administração tributária como pressuposto de sua validade e de seu controle judicial (BRASIL, 2021). A transposição desse entendimento para o contexto da fiscalização algorítmica reforça que a automação do processo de triagem não dispensa, em absoluto, a explicitação, ao contribuinte, das razões concretas que fundamentam eventual notificação ou autuação, ainda que essas razões tenham sido inicialmente identificadas por um sistema de inteligência artificial.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais oferece um parâmetro normativo adicional para essa discussão, ao assegurar ao titular de dados pessoais o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem seus interesses, incluindo decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional ou financeiro (BRASIL, 2018). Ainda que a Receita Federal afirme categoricamente que suas decisões finais permanecem sob responsabilidade humana, a efetividade dessa garantia depende de que o contribuinte tenha, na prática, acesso a uma explicação compreensível sobre os motivos da notificação, e não apenas à confirmação de que um agente público subscreveu o resultado de um processamento automatizado previamente definido pelo sistema.

Um terceiro eixo de discussão diz respeito ao próprio marco regulatório geral da inteligência artificial no Brasil. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2024 e ainda em tramitação na Câmara dos Deputados até a data de fechamento deste capítulo, propõe a criação de um sistema de classificação de risco

para aplicações de inteligência artificial e assegura aos afetados por decisões automatizadas direitos de transparência, explicação e contestação (BARBIERI ADVOGADOS, 2026). Embora ainda não tenha sido convertido em lei, o projeto sinaliza a direção para a qual o ordenamento brasileiro parece caminhar, e fornece parâmetros interpretativos relevantes para a leitura, desde já, da Política de Inteligência Artificial da própria Receita Federal, que se antecipou a essa regulamentação geral ao editar sua norma setorial em fevereiro de 2026.

Por fim, cabe registrar que a supervisão humana, para funcionar como salvaguarda efetiva, e não como uma chancela meramente formal, pressupõe que o auditor fiscal disponha de tempo, de treinamento e de informação suficientes para reavaliar criticamente cada caso sinalizado pelo algoritmo, e não apenas para referendar, em larga escala, um resultado já pré-determinado pelo sistema. Diante do volume de dados processados diariamente por ferramentas como o Harpia, esse é um desafio operacional tão relevante quanto o desafio propriamente normativo, e que tende a se intensificar à medida que a quantidade de alertas automatizados cresce mais rapidamente do que a capacidade humana de auditoria.

Esse descompasso entre a velocidade da triagem automatizada e o ritmo necessariamente mais lento da análise humana individualizada não é uma preocupação meramente teórica. Se o número de alertas gerados por sistemas como o Harpia crescer em proporção muito superior ao quadro de auditores fiscais disponíveis, o risco é que a supervisão humana, formalmente exigida pela Portaria RFB nº 647/2026, se converta, na prática, em uma etapa de validação apressada, incapaz de exercer o escrutínio crítico que a própria norma pretende assegurar. A efetividade da salvaguarda, portanto, não depende apenas do texto normativo que a instituiu, mas também de investimentos correspondentes em capacitação técnica e em dimensionamento adequado do corpo de auditores fiscais, sob pena de a distinção entre apoio analítico e decisão automatizada se tornar mais formal do que substancial.

5 A fiscalização algorítmica nos entes subnacionais: o caso do ICMS e a transição para o IBS

O uso de inteligência artificial na fiscalização tributária não é exclusividade da Receita Federal. As administrações estaduais, responsáveis pelo ICMS, também vêm incorporando essas ferramentas ao seu

trabalho cotidiano de combate à sonegação. Um exemplo ilustrativo veio da Secretaria da Fazenda do Ceará, que, em fevereiro de 2025, anunciou ter utilizado inteligência artificial, em ação conjunta entre suas coordenadorias de pesquisa e análise fiscal, análise avançada de dados e fiscalização de mercadorias em trânsito, para identificar cinquenta e três empresas envolvidas em esquemas de emissão fraudulenta de notas fiscais, as chamadas empresas noteiras, responsáveis pela emissão de mais de um bilhão e seiscentos milhões de reais em documentos fiscais fraudulentos e por uma sonegação de ICMS estimada em cento e trinta e nove milhões de reais (SEFAZ-CE, 2025).

Esse tipo de iniciativa tende a se intensificar com a implementação da reforma tributária sobre o consumo. O novo modelo baseado no Imposto sobre Bens e Serviços amplia o uso de tecnologias capazes de processar milhões de informações em poucos segundos e de identificar padrões suspeitos de fraude, mas, segundo observadores ligados às próprias carreiras de auditoria fiscal estadual, essa automação crescente não elimina a necessidade de atuação humana, devendo a inteligência artificial ser compreendida como aliada da fiscalização, e não como sua substituta (SINDSEFAZ, 2026).

Essa multiplicação de iniciativas de inteligência artificial em diferentes esferas federativas, ainda que positiva do ponto de vista da eficiência arrecadatória, também levanta um desafio de coordenação que a Política de Inteligência Artificial da Receita Federal, por definição, não alcança: nenhum estado brasileiro publicou, até o momento, uma norma de governança algorítmica tão explícita quanto a Portaria RFB nº 647/2026, o que pode gerar assimetrias relevantes no grau de transparência, explicabilidade e supervisão humana exigido de sistemas de inteligência artificial semelhantes, a depender exclusivamente do ente federativo responsável pela fiscalização. Com a instituição do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços pela reforma tributária, é razoável esperar que esse tema volte a ganhar relevância, na medida em que a arrecadação compartilhada entre União, Estados e Municípios tende a pressionar por padrões mínimos comuns de governança para os sistemas de inteligência artificial utilizados na fiscalização do novo tributo.

6 Considerações finais

A trajetória examinada neste capítulo mostra que a fiscalização tributária brasileira não descobriu a inteligência artificial em 2026, mas atravessou, nesse período, um salto qualitativo relevante: da automação relativamente silenciosa do T-Rex e do Harpia para uma política pública explícita, formalizada pela Portaria RFB nº 647/2026, que reconhece publicamente o papel da inteligência artificial na triagem de contribuintes e, ao mesmo tempo, tenta circunscrever esse papel a uma função de apoio, preservando a decisão final sob responsabilidade humana.

Essa formalização é positiva sob a perspectiva da segurança jurídica, na medida em que substitui a opacidade anterior por uma norma pública que explicita princípios e salvaguardas. Contudo, a análise indica que a garantia de supervisão humana, para ser mais do que uma promessa normativa, precisa vir acompanhada de mecanismos concretos de explicabilidade, que permitam ao contribuinte compreender, em linguagem acessível, por que determinada operação foi sinalizada como inconsistente, e de estrutura suficiente para que o auditor fiscal efetivamente reexamine cada caso, e não apenas valide, em escala industrial, aquilo que o algoritmo já determinou.

Nesse sentido, a compatibilização entre a eficiência arrecadatória proporcionada pela inteligência artificial e as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da motivação dos atos administrativos permanece como um dos principais desafios do direito tributário contemporâneo. A aprovação de um marco legal geral para a inteligência artificial no Brasil, somada ao amadurecimento da própria Política de Inteligência Artificial da Receita Federal, tende a ser decisiva para definir se a fiscalização algorítmica se consolidará como instrumento de justiça fiscal ou como fonte de novos contenciosos entre o Fisco e o contribuinte.

Um ponto adicional merece registro nessas Considerações finais: a experiência das administrações estaduais, examinada na quinta seção deste capítulo, sugere que o desafio de compatibilizar eficiência algorítmica e garantias do contribuinte não se resolve com a edição de uma única norma federal. Enquanto a Receita Federal já dispõe de uma política pública explícita para o uso de inteligência artificial, os entes subnacionais avançam de maneira mais fragmentada e menos formalizada nessa mesma direção, o que reforça a necessidade de que a discussão doutrinária sobre os limites jurídicos da fiscalização algorítmica acompanhe, de perto, tanto

a esfera federal quanto a estadual e a municipal, sobretudo em um cenário de arrecadação cada vez mais compartilhada entre os três níveis federativos.

Referências

BAND. Inteligência Artificial no IR 2026: como o sistema evita a malha fina. Band.com.br, 28 abr. 2026. Disponível em: https://www.band.com.br/economia/noticias/inteligencia-artificial-no-ir-2026-como-o-sistema-evita-a-malha-fina-202604101143. Acesso em: 2 ago. 2026.

BARBIERI ADVOGADOS. Regulamentação da Inteligência Artificial no Brasil 2026. Barbieri Advogados, 3 jul. 2026. Disponível em: https://barbieriadvogados.com/en/regulamentacao-inteligencia-artificial-brasil/. Acesso em: 3 ago. 2026.

BORRELLI BARBOSA, Carlos Alberto. Inteligência artificial na Receita Federal e os limites jurídicos. Migalhas, 23 set. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/440556/inteligencia-artificial-na-receita-federal-e-os-limites-juridicos. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.907.044/GO. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 23 fev. 2021. DJe 1 jul. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=133040959&num_registro=202003139500&data=20210825&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

CHECKSPED. A Revolução da IA na Área Fiscal em 2026. CheckSped, 16 fev. 2026. Disponível em: https://checksped.com.br/artigos/ia-fiscal-2026/. Acesso em: 1 ago. 2026.

CONJUR. IRPF 2026, fisco algorítmico e malha fina instantânea. Consultor Jurídico, 24 mar. 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mar-24/irpf-2026-consolidacao-do-fisco-algoritmico-e-

desafios-da-malha-fina-instantanea/. Acesso em: 3 ago. 2026.

EM. T-Rex e Harpia: como o supercomputador e a IA da Receita Federal cruzam seus dados. Estado de Minas, 28 jan. 2026. Disponível em: https://www.em.com.br/trends/2026/01/7342476-t-rex-e-harpia-como-o-supercomputador-e-a-ia-da-receita-federal-cruzam-seus-dados.html. Acesso em: 1 ago. 2026.

MEU CONTADOR ONLINE. Risco de Autuação Fiscal 2026: Novo Cenário da Receita. Meu Contador Online, 15 jan. 2026. Disponível em: https://www.meucontadoronline.com.br/blog/risco-autuacao-fiscal-2026-cruzamento-dados-receita/. Acesso em: 3 ago. 2026.

RECEITA FEDERAL. Receita Federal publica Política de Inteligência Artificial com foco em responsabilidade, transparência e supervisão humana. Gov.br, 12 fev. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2026/fevereiro/receita-federal-publica-politica-de-inteligencia-artificial-com-foco-em-responsabilidade-transparencia-e-supervisao-humana. Acesso em: 2 ago. 2026.

SEFAZ-CE. Sefaz utiliza Inteligência Artificial para detectar empresas noteiras. Secretaria da Fazenda do Ceará, 19 fev. 2025. Disponível em: https://www.sefaz.ce.gov.br/2025/02/19/sefaz-utiliza-inteligencia-artificial-para-detectar-empresas-noteiras/. Acesso em: 3 ago. 2026.

SINDSEFAZ. Inteligência artificial transforma a fiscalização, mas não substitui o fiscal. Sindsefaz, 2026. Disponível em: https://www.sindsefaz.org.br/destaque/inteligencia-artificial-transforma-a-fiscalizacao-mas-nao-substitui-o-fiscal/. Acesso em: 1 ago. 2026.

TNH1. Receita Federal aumenta fiscalização com IA e vai colocar mais brasileiros na malha fina do Imposto de Renda. TNH1, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.tnh1.com.br/variedades/receita-federal-aumenta-fiscalizacao-com-ia-e-vai-colocar-mais-brasileiros-na-malha-fina-do-imposto-de-renda/. Acesso em: 2 ago. 2026.

V360. Como o Fisco usa IA para detectar inconsistências fiscais e o que isso muda para o Contas a Pagar? v360, 24 jul. 2026. Disponível em: https://v360.io/blog/receita-federal-ia-fiscalizacao/. Acesso em: 1 ago. 2026.

Capítulo 10

DEEPFAKES, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UMA ANÁLISE MULTIDISCIPLINAR ENTRE DIREITO PENAL, PROTEÇÃO DE DADOS E REGULAÇÃO TECNOLÓGICA

Amanda Passos Ferreira[1]

1 Introdução

Em fevereiro de 2026, levantamento da SaferNet Brasil identificou 173 vítimas de *deepfakes* sexuais produzidos em ambientes escolares, distribuídas por dez dos vinte e sete estados da federação, com sessenta autores identificados. Todas as vítimas eram mulheres, entre alunas e professoras (SAFERNET BRASIL, 2026). O dado interessa menos pela magnitude do que pela seletividade que revela: a tecnologia está ao alcance de qualquer pessoa, mas o alvo não é qualquer pessoa.

A inteligência artificial generativa tornou trivial a produção de imagens sexuais verossímeis de mulheres que jamais foram fotografadas nas circunstâncias representadas. Esse deslocamento, aparentemente apenas técnico, atinge o pressuposto sobre o qual o direito brasileiro construiu a proteção da intimidade sexual. As Leis 13.718 e 13.772, ambas de 2018, editadas em resposta ao fenômeno então designado como pornografia de vingança, partem da existência de um registro autêntico, obtido ou divulgado sem consentimento. Quando a imagem é integralmente fabricada, o dano permanece, mas o referente desaparece.

Este capítulo investiga em que medida o arranjo normativo brasileiro, composto por tipos penais fragmentários, pela disciplina da proteção de dados e pelo regime de responsabilidade das plataformas, é capaz de tutelar a mulher diante da violência sexual sintética produzida por inteligência artificial generativa. A hipótese que se sustenta é a de que a insuficiência não é apenas de tipificação penal, mas de arquitetura

1 Advogada. Especialista em Direito Digital pela UERJ. E-mail: amandapassosdt@gmail.com

institucional: a tutela permanece reativa, individualizada e posterior ao dano, ao passo que a violência é automatizada, escalável e persistente.

A pesquisa é qualitativa e exploratória, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e análise da legislação nacional, de fontes normativas internacionais e da decisão do Supremo Tribunal Federal nos Temas 987 e 533 de repercussão geral. O recorte temporal compreende o período de 2018, marco das leis citadas, a 2026. O texto delimita inicialmente os conceitos operativos, examina em seguida os planos da proteção de dados, da criminalização e da regulação tecnológica, e encerra com proposições normativas.

2 Delimitação conceitual: inteligência artificial generativa e deepfake

Por inteligência artificial generativa compreende-se o conjunto de sistemas capazes de produzir conteúdo novo a partir de padrões estatísticos extraídos de grandes volumes de dados de treinamento. A distinção em relação à montagem digital tradicional não é de natureza, mas de escala e de acesso. A manipulação de imagens sempre existiu, porém exigia perícia técnica, tempo e programas especializados, e o resultado costumava ser identificável a olho nu. Os sistemas generativos deslocaram a produção desse conteúdo para o terreno do trivial: poucos segundos, nenhum conhecimento técnico e resultado indistinguível de um registro autêntico.

Deepfake é o termo resultante da junção das expressões inglesas deep learning, aprendizado profundo e fake, falso, e designa o conteúdo sintético que reproduz a aparência, as expressões faciais e a voz de uma pessoa real em situação que não ocorreu. Embora a categoria tenha se popularizado a partir de vídeos, ela abrange igualmente imagens estáticas e registros de áudio.

A denominação remete à técnica que tornou o fenômeno possível. O aprendizado de máquina é o campo da inteligência artificial dedicado ao desenvolvimento de sistemas capazes de executar tarefas a partir da identificação de padrões em dados, e não da aplicação de regras previamente programadas.

O aprendizado profundo constitui uma de suas vertentes e emprega redes neurais artificiais organizadas em múltiplas camadas, o que permite ao sistema construir representações sucessivamente mais abstratas dos dados de entrada e, assim, reconhecer e reproduzir estruturas complexas,

como as que compõem um rosto humano (GOODFELLOW; BENGIO; COURVILLE, 2016).

Não por acaso, coube ao mesmo Goodfellow propor, em 2014, as redes generativas adversariais, arquitetura em que dois modelos operam em competição, um produzindo conteúdo e outro tentando distingui-lo do material autêntico, e que está na origem técnica das deepfakes.

Nem toda produção de deepfake é sexual e nem toda violência digital contra a mulher se realiza por deepfake, razão pela qual convém distinguir três condutas frequentemente tratadas como equivalentes. A primeira é a divulgação não consentida de imagem íntima real, em que existe registro autêntico e o consentimento foi violado na difusão. A segunda é a deepfake sexual em sentido estrito, em que a cena é integralmente fabricada. A terceira é a nudificação, que consiste na alteração parcial de fotografia comum para simular a ausência de vestimentas.

A distinção não é meramente acadêmica. Como se demonstrará, cada uma dessas condutas recebe tratamento jurídico diverso, e a terceira é precisamente a que mais escapa à repressão, por não configurar cena de nudez em sentido estrito nem partir de registro íntimo preexistente. A dificuldade aumenta quando se observa que a motivação do agente tampouco é uniforme: há finalidade econômica, evidenciada pela existência de um mercado de aplicativos de nudificação, há motivação lúdica, como sugere a incidência do fenômeno em ambientes escolares, e há finalidade disciplinadora, voltada a atingir e expulsar mulheres de espaços de visibilidade pública.

Por essa razão, a expressão pornografia de vingança mostra-se inadequada. McGlynn e Rackley (2017) opõem-lhe três objeções. A primeira é que a expressão concentra-se nos motivos do agente e não nos danos sofridos pela vítima. A segunda é que o emprego do termo pornografia sugere escolha e legitimidade que não existem quando a imagem é criada ou divulgada sem consentimento. A terceira, e mais relevante para os fins deste capítulo, é que essa linguagem distorce a resposta legislativa, levando os ordenamentos a condicionar a proteção ao caráter pornográfico da imagem em vez de ao dano efetivamente produzido. As autoras propõem, em substituição, a categoria do abuso sexual baseado em imagem, que nomeia a conduta pelo resultado lesivo.

Desse deslocamento terminológico decorre um deslocamento dogmático. Se a imagem não precisa ser autêntica para ferir, o consentimento deixa de recair sobre a captação e passa a recair sobre a representação. O

bem jurídico tutelado não é a intimidade sexual efetivamente vivida, mas a autodeterminação da mulher sobre a própria imagem e identidade, protegida pelo art. 5º, X, da Constituição e pelos arts. 11, 20 e 21 do Código Civil, em perspectiva próxima à noção de privacidade íntima formulada por Citron (2022). O dano, em suma, decorre da verossimilhança e não da veracidade.

3 Aspectos jurídicos da violência de gênero digital

As condutas descritas não configuram criminalidade informática genérica. Inserem-se no que a criminologia feminista designa como violência sexual facilitada por tecnologia (POWELL; HENRY, 2017), fenômeno que o direito brasileiro reconhece no art. 7º, II, da Lei 11.340/2006, o qual, com a redação conferida pela Lei 13.772/2018, arrola a violação da intimidade entre as formas de violência psicológica. No plano internacional, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher define, em seu art. 1º, a violência contra a mulher como o ato baseado no gênero que lhe cause dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto na esfera pública como na esfera privada (BRASIL, 1996), fórmula que comporta sem dificuldade o ambiente digital, hoje principal espaço público de circulação de imagens. A tutela dessa violência distribui-se por três planos, examinados a seguir.

3.1 Proteção de dados pessoais e direitos da personalidade

A imagem do rosto é um dado pessoal e, quando utilizada para identificação unívoca de seu titular, dado pessoal sensível, nos termos do art. 5º, II, da Lei 13.709/2018. Disso resulta consequência relevante: o tratamento de imagens de mulheres para o treinamento de modelos e para a geração de conteúdo sexual dificilmente encontra amparo em qualquer das hipóteses do art. 11 da referida lei, que disciplina de modo restritivo o tratamento de dados sensíveis e exige, quando a operação se funda no consentimento, manifestação específica e destacada para finalidades determinadas (MENDES; DONEDA, 2018). Não há, nas hipóteses aqui examinadas, consentimento com essas características, tampouco exercício regular de direitos ou proteção da vida que legitimem o tratamento.

A titular dispõe, ainda, dos direitos previstos no art. 18 da mesma lei, entre os quais a eliminação dos dados tratados com base no

consentimento e a oposição ao tratamento realizado com fundamento em outra base legal. A atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados pode, nesse ponto, revelar-se mais célere do que a persecução penal, cujo tempo raramente se compatibiliza com a velocidade de circulação do conteúdo.

O caminho, contudo, encontra limite expresso. O art. 4º, I, da Lei 13.709/2018 exclui de sua incidência o tratamento realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos, o que subtrai o agressor individual ao alcance da norma. A exclusão não se estende, todavia, aos desenvolvedores de aplicativos de nudificação nem às plataformas de distribuição, que tratam dados pessoais com finalidade econômica e permanecem integralmente submetidos à disciplina legal. A tutela dos direitos da personalidade complementa esse quadro, autorizando, na forma do art. 12 do Código Civil, a cessação da lesão e a reparação do dano, com destaque para a tutela inibitória voltada à remoção e à abstenção de novas condutas.

3.2 Perspectivas para a criminalização específica das deepfakes no Brasil

No plano penal, o ordenamento apresenta sobreposição de tipos e, simultaneamente, vazio quanto ao núcleo do fenômeno. O art. 216-B do Código Penal, incluído pela Lei 13.772/2018, pune o registro não autorizado de cena de nudez ou ato sexual de caráter íntimo e, em seu parágrafo único, alcança expressamente quem realiza montagem para incluir pessoa em cena dessa natureza. A previsão, à primeira vista suficiente, apresenta duas fragilidades decisivas: comina pena de detenção de seis meses a um ano, o que caracteriza infração de menor potencial ofensivo e atrai os institutos despenalizadores da Lei 9.099/1995, e descreve a conduta de produzir, não a de difundir.

A difusão é objeto do art. 218-C do Código Penal, inserido pela Lei 13.718/2018, que pune, com reclusão de um a cinco anos, oferecer, disponibilizar, transmitir, vender, distribuir, publicar ou divulgar registro que contenha, sem o consentimento da vítima, cena de sexo, nudez ou pornografia, com causa de aumento quando o agente mantém ou manteve relação íntima de afeto com a vítima ou atua com o fim de vingança ou humilhação. Esse dispositivo, entretanto, não reproduziu a cláusula de montagem do art. 216-B. Discute-se, por isso, se a cena sintética constitui

cena de nudez da vítima quando a vítima jamais esteve nua. A resposta afirmativa, por mais adequada que seja no plano da proteção, esbarra na legalidade estrita e na vedação da analogia em prejuízo do réu.

O resultado prático é paradoxal. Quem fabrica a imagem responde por infração de menor potencial ofensivo. Quem a difunde para milhares de pessoas pode não responder por crime sexual algum, restando a persecução por crimes contra a honra, com a causa de aumento do art. 141, § 2º, do Código Penal. A escala do dano mostra-se, assim, inversamente proporcional à intensidade da resposta penal.

A Lei 15.123, de 24 de abril de 2025, acrescentou parágrafo único ao art. 147-B do Código Penal, segundo o qual "a pena é aumentada de metade se o crime é cometido mediante uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima" (BRASIL, 2025). O avanço é real, porém limitado. Trata-se de causa de aumento e não de tipo autônomo, de modo que depende da configuração do crime de violência psicológica, cuja pena base é de seis meses a dois anos e cuja tipicidade exige dano emocional que prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento da vítima, prova de difícil produção. Além disso, o dispositivo alcança apenas a alteração de imagem ou som, deixando de fora o assédio automatizado e a difamação produzida por sistemas generativos de texto.

A insuficiência torna-se mais evidente quando se observa a Lei 15.487, de 6 de agosto de 2026, que passou a punir com reclusão de três a cinco anos a simulação da participação de criança ou adolescente em conteúdo de violência sexual mediante montagem ou alteração de imagens, inclusive com o emprego de inteligência artificial. Em pouco mais de um ano, o legislador nomeou expressamente a tecnologia para proteger a criança e não o fez para proteger a mulher adulta. A comparação não pretende opor as duas tutelas, ambas necessárias, mas evidenciar que a técnica legislativa adequada existe, é conhecida e não foi empregada. Registre-se que o Projeto de Lei 5.695/2023, cuja urgência foi aprovada pela Câmara dos Deputados em julho de 2026, prevê pena de um a dois anos, inferior à cominada ao art. 218-C, o que poderia produzir o efeito indesejado de tratamento mais brando para a conduta de maior potencial lesivo.

Sustenta-se, por isso, a criação de tipo autônomo de abuso sexual baseado em imagem, que descreva as condutas de produzir, oferecer, disponibilizar, divulgar, armazenar e comercializar conteúdo de natureza

sexual referente a pessoa identificável, expressamente indiferente à autenticidade do registro, com causa de aumento quando praticado por razões da condição do sexo feminino ou com finalidade lucrativa, e com a determinação de remoção e desindexação do conteúdo como efeito da condenação. Não se ignora a crítica, consistente, ao simbolismo penal e à tendência de responder à violência de gênero por meio da expansão punitiva. A tipificação, contudo, cumpre função comunicativa e probatória que nenhum outro instrumento substitui, e é justamente por ser necessária sem ser suficiente que deve vir acompanhada dos mecanismos examinados a seguir.

3.3 Regulação tecnológica e responsabilidade das plataformas

A Lei 12.965/2014 condicionava, em seu art. 19, a responsabilidade civil do provedor ao descumprimento de ordem judicial de remoção, abrindo exceção, no art. 21, exatamente para o conteúdo de nudez ou ato sexual de caráter privado, hipótese em que bastava a notificação extrajudicial do participante. O legislador de 2014 já reconhecia, portanto, a especificidade da violência sexual baseada em imagem. O regime, entretanto, pressupõe que a vítima tenha participado da cena, condição que a imagem sintética não satisfaz.

Ao julgar os Temas 987 e 533 de repercussão geral, em junho de 2025, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial do art. 19, estabelecendo a responsabilização a partir de notificação extrajudicial como regra geral e fixando dever de cuidado, com remoção proativa, em relação a um rol de crimes graves que inclui expressamente os crimes praticados contra a mulher em razão da condição do sexo feminino, além de deveres de representação no país, autorregulação, devido processo e transparência (BRASIL, 2025).

Subsiste, porém, uma circularidade que este capítulo pretende evidenciar. O dever de cuidado tem por objeto o crime. Se a difusão de imagem sexual sintética de mulher adulta não configura crime autônomo, conforme demonstrado no item anterior, a plataforma dispõe de argumento para sustentar que o conteúdo não integra o rol de remoção proativa. A lacuna penal contamina, assim, o regime civil de responsabilidade, e a articulação entre os dois planos deixa de ser meramente desejável para tornar-se condição de eficácia.

Há ainda a variável do tempo. A remoção posterior à viralização é reparação de eficácia simbólica, pois o conteúdo já se multiplicou em cópias. Instrumentos técnicos disponíveis, como bancos de identificadores digitais que permitem bloquear novas publicações do mesmo arquivo e a desindexação por mecanismos de busca, deslocariam o ônus da localização, hoje suportado pela própria vítima. Tais mecanismos devem ser acompanhados de contranotificação e devido processo, sob pena de estimularem a remoção excessiva por precaução, com prejuízo à liberdade de expressão.

No plano regulatório, o Projeto de Lei 2338/2023, aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2024 e ainda pendente de deliberação final na Câmara dos Deputados, estrutura a disciplina da inteligência artificial a partir da classificação por níveis de risco e prevê deveres de identificação de conteúdo sintético. Sustenta-se que a geração de conteúdo sexual não consentido de pessoa identificável deveria integrar o rol de usos de risco excessivo, e não a categoria de alto risco, dada a inexistência de aplicação legítima que a justifique.

Por fim, a responsabilização não deve limitar-se ao elo mais visível da cadeia. Entre a produção e a difusão do conteúdo situam-se o desenvolvedor do modelo, o aplicativo de nudificação, a loja que o distribui, o serviço de hospedagem e o meio de pagamento que viabiliza a assinatura. A interrupção do fluxo financeiro que sustenta esse mercado tende a produzir efeito preventivo superior ao da remoção individualizada de cada conteúdo, porque atua sobre o incentivo econômico e não sobre suas manifestações.

4 Considerações finais

O percurso desenvolvido confirma a hipótese inicial. A proteção jurídica da mulher diante da violência sexual sintética é insuficiente não por ausência de normas, mas pelo modo como elas se articulam. No plano penal, verifica-se a colisão entre a produção da imagem, punida como infração de menor potencial ofensivo, e sua difusão, que pode escapar à tipificação sexual por não haver cena autêntica. No plano da proteção de dados, existe via célere e pouco explorada, ainda que limitada pela exclusão do tratamento realizado por pessoa natural para fins particulares. No plano regulatório, o dever de cuidado fixado pelo Supremo Tribunal Federal

depende da qualificação penal da conduta, de modo que a lacuna de um plano compromete a eficácia do outro.

Três proposições decorrem dessa constatação. A primeira é a tipificação autônoma do abuso sexual baseado em imagem, expressamente indiferente à autenticidade do registro. A segunda é a inclusão inequívoca dessa conduta no rol do dever de cuidado das plataformas, com procedimento de remoção em prazo exíguo, bloqueio de novas publicações do mesmo conteúdo e garantias de contranotificação. A terceira é a responsabilização em cadeia, alcançando desenvolvedores, aplicativos, lojas de distribuição e meios de pagamento, de modo a atingir o incentivo econômico que sustenta a prática.

A pesquisa apresenta limites que convém explicitar. Não há, no Brasil, dados oficiais consolidados sobre vitimização por conteúdo sexual sintético, o que impede dimensionar o fenômeno com precisão, e a análise não alcançou a resposta concreta das delegacias especializadas, campo que demanda investigação empírica própria. Permanece, de todo modo, a constatação que organiza este trabalho: enquanto a proteção jurídica depender da existência de um corpo real efetivamente registrado, o direito continuará a proteger a imagem e não a mulher.

Referências

BRASIL. Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. Lei n. 13.718, de 24 de setembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b.

BRASIL. Lei n. 13.772, de 19 de dezembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c.

BRASIL. Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Lei n. 15.123, de 24 de abril de 2025. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Lei n. 15.487, de 6 de agosto de 2026. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP, Tema 987, e Recurso Extraordinário n. 1.057.258/MG, Tema 533. Brasília, DF: STF, 2025.

CITRON, Danielle Keats. The fight for privacy: protecting dignity, identity, and love in the digital age. New York: W. W. Norton, 2022.

GOODFELLOW, Ian; BENGIO, Yoshua; COURVILLE, Aaron. Deep learning. Cambridge: MIT Press, 2016.

McGLYNN, Clare; RACKLEY, Erika. Image-based sexual abuse. Oxford Journal of Legal Studies, Oxford, v. 37, n. 3, p. 534-561, 2017.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Reflexões iniciais sobre a nova Lei Geral de Proteção de Dados. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 120, 2018.

POWELL, Anastasia; HENRY, Nicola. Sexual violence in a digital age. London: Palgrave Macmillan, 2017.

SAFERNET BRASIL. Mapeamento identifica deepfakes sexuais em escolas em 10 dos 27 estados brasileiros. São Paulo: SaferNet Brasil, 2026.

Capítulo 11

O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE IGUALDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

Patrícia Cristina Moreira[1]

1 Introdução

A efetividade dos direitos fundamentais e a segurança jurídica são pilares do Estado Democrático de Direito. O elevado número de judicializações, contudo, pode gerar decisões divergentes e comprometer a isonomia entre os jurisdicionados.

Nesse contexto, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 introduziu o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), com o objetivo de uniformizar a jurisprudência, prevenir decisões conflitantes e assegurar tratamento igualitário a jurisdicionados na mesma situação fática e jurídica.

O IRDR, previsto nos artigos 976 a 987 do CPC, representa um marco na busca por maior racionalidade e coerência na prestação jurisdicional. Ao permitir que os tribunais fixem teses jurídicas vinculantes para casos repetitivos, o instituto reforça a função estabilizadora do direito e contribui para a concretização de garantias constitucionais como a igualdade, a segurança jurídica e o acesso à justiça.

Assim, este trabalho analisa se o IRDR tem se mostrado instrumento efetivo para a concretização dos direitos fundamentais, garantindo isonomia e previsibilidade, bem como suas potencialidades e limitações à luz da teoria dos precedentes obrigatórios.

1 Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL – Curitiba/PR. Bolsista Prosup/CAPES. Sócia – Ludkevitch Tourinho Gomes Sociedade de Advogados. Endereço eletrônico: patricia@ltg.adv.br

Trabalha-se com as seguintes hipóteses: (I) o IRDR, quando aplicado de forma adequada, contribui significativamente para a efetivação dos direitos fundamentais ao uniformizar a interpretação jurídica e evitar disparidades decisórias; (II) a aplicação restritiva ou pouco criteriosa pode comprometer sua função democrática, perpetuando inseguranças jurídicas; e (III) o IRDR dialoga com outros mecanismos de uniformização, ampliando sua relevância.

A relevância prática e teórica do IRDR como instrumento de uniformização jurisprudencial torna seu estudo fundamental, tanto pelo impacto do instituto no cenário processual quanto por seu potencial de fortalecimento da democracia e da efetividade dos direitos fundamentais.

2 O IRDR no sistema processual brasileiro

A igualdade é um dos pilares da democracia, refletindo-se, no âmbito processual, no acesso universal à justiça e na garantia de tutela jurisdicional adequada à solução dos conflitos.

O aumento exponencial da litigiosidade no Brasil trouxe desafios ao Judiciário e ao Legislativo, que passaram a buscar instrumentos capazes de aliviar a sobrecarga do sistema sem comprometer a igualdade constitucional.

Nesse cenário, o CPC de 2015 reforçou a importância da jurisprudência vinculante, explicitando, no artigo 926, o compromisso dos tribunais de manter jurisprudência estável, íntegra e coerente.

O artigo 976 introduz o IRDR, cabível quando houver repetição de processos sobre a mesma questão de direito e risco de ofensa à isonomia ou à segurança jurídica: resposta prática ao fenômeno das demandas em massa.

No mesmo sentido:

> O incidente é uma das grandes apostas do novo diploma processual, cujo objetivo é firmar uma tese jurídica única aplicável a todos os casos repetitivos, a partir de um procedimento incidental em que se forme um modelo da controvérsia, conferindo prestação jurisdicional isonômica e previsível aos jurisdicionados e reduzindo o assoberbamento do Poder Judiciário com demandas seriadas. (DIDIER, 2016, p. 313-314)

O instituto teve como fonte de inspiração o direito comparado, em especial o Direito Alemão, como bem delimita a doutrina:

> O incidente de resolução de demandas repetitivas foi desenvolvido a partir de inspirações do direito comparado, especialmente dos institutos alemães, notadamente o instituído pela KapMug, como se observa da exposição de motivos da Comissão de Juristas nomeada para elaboração do texto do novo Código. Inserido novo Código de Processo Civil, assumiu características de alguns dos institutos já vigentes sob a égide do CPC/73, notadamente dos recursos especial e extraordinário repetitivos, adaptando-se à realidade brasileira. (TOURINHO GOMES, 2020)

Assim, na exposição de motivos do novo código processual, o legislador deixa claro a origem do instituto, tendo adaptado o *Musterverfahren* ao ordenamento brasileiro, resultando em um incidente mais elaborado que o alemão, que o inspirou (BRASIL, 2015, p. 29-32).

Quanto à natureza jurídica, trata-se de incidente processual sem natureza recursal, já que o julgamento não tem efeito devolutivo: o tribunal não analisa o caso concreto, mas firma uma tese jurídica; tampouco se trata de ação autônoma, não se confundindo com a ação coletiva (ORTEGA, 2017).

O artigo 927 do CPC insere o instituto no rol dos precedentes obrigatórios, e o artigo 985 determina que a tese firmada, cuja instauração pode ocorrer de ofício ou por provocação, vincula os juízes de primeiro grau e os órgãos fracionários do tribunal, aplicando-se inclusive a processos futuros sobre a mesma matéria.

O IRDR reflete a busca por uma jurisdição constitucional mais eficiente, reduzindo o risco de decisões conflitantes que afrontem a segurança jurídica e a isonomia (STRECK, 2019). Zaneti Jr. destaca que a constitucionalização do processo impõe ao legislador e ao juiz a adoção de instrumentos que favoreçam a coerência do direito e a efetividade dos direitos fundamentais (ZANETI JR., 2014).

> O IRDR é um instituto que, ao fazer frente à realidade da litigância repetitiva, contribui para reduzir a sobrecarga do sistema de justiça, proporcionando maior celeridade, isonomia, redução de custos e segurança jurídica, tendo sua funcionalização concebida a partir dos fundamentos da análise econômica do direito, a qual, em sua metodologia, busca compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da racionalidade do próprio ordenamento. (SILVA; SOUZA, 2023, p. 209-226)

Pugliese (PUGLIESE, 2023, p. 237) destaca os reflexos positivos do uso do IRDR em tribunais locais, tanto pela facilidade de identificação da questão fática repetida quanto pela possibilidade de julgamento mais

atencioso, sendo mais razoável decidir o incidente do que centenas de recursos isolados.

Em suma, o procedimento inicia com a identificação da questão repetitiva, a formação de um processo modelo e a suspensão dos demais feitos relacionados; julgado o incidente e fixada a tese, esta é aplicada a todos os processos que aguardavam suspensos.

De igual modo, Mendes e Temer, que bem resumem o procedimento do instituto estudado, vejamos:

> Em síntese, havendo uma questão comum de direito, repetida em diversos processos – individuais ou coletivos –, poderá ser instaurado o incidente, para que, a partir de um ou mais processo(s), seja formado um "modelo" do conflito repetitivo, para que a questão jurídica controvertida seja levada à apreciação do tribunal. O tribunal, por ocasião do julgamento e da definição da tese jurídica aplicável aos casos homogêneos, deverá ouvir amplamente todos os interessados, para que profira decisão completa, que sirva como padrão decisório para os casos repetitivos. Por outro lado, enquanto tramitar o incidente, todos os processos que versem sobre igual matéria deverão permanecer sobrestados, aguardando a definição da tese jurídica. Após o julgamento, compreendidos os eventuais recursos, a tese jurídica firmada no incidente será aplicável aos processos em curso e aos seguintes, até que haja superação ou revisão. (MENDES; TEMER, 2015)

A participação plural no procedimento do IRDR aproxima o instituto de um espaço de diálogo institucional, reforçando seu caráter democrático e colaborativo na construção da decisão judicial (ZANETI JR., 2014).

O instituto também funciona como técnica de diálogo institucional com os tribunais superiores. Pugliese (PUGLIESE, 2023, p. 237) destaca que, embora os tribunais locais não possam provocar diretamente os tribunais superiores para a formação de um precedente, podem ao menos indicar repercussão social ao decidir causas repetitivas.

Outra característica do IRDR é a pouca exigência de formalidades:

As partes podem dar início ao incidente por simples petição, sem necessidade de representação por terceiros ou pertinência temática, o que facilita a identificação das demandas repetitivas com a rapidez necessária à tutela adequada dos direitos discutidos.

O magistrado ou o relator de tribunais inferiores também podem figurar como autores, por terem maior facilidade de identificar as questões

repetitivas no dia a dia da jurisdição, o que incentiva quem aplica os precedentes a participar de sua criação.

O IRDR reúne, assim, múltiplas finalidades: uniformizar a jurisprudência, racionalizar a atuação jurisdicional e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais de igualdade e previsibilidade.

Streck (STRECK, 2019) adverte, contudo, que a uniformização não pode significar engessamento da interpretação constitucional. É preciso que a tese firmada preserve espaço para a argumentação jurídica e para a atualização interpretativa conforme mudanças sociais e normativas.

3 IRDR como instrumento de concretização dos direitos fundamentais

A Constituição Federal de 1988, que estruturou um modelo de democracia participativa (MALISKA, 2020, p. 185-200), estabeleceu a igualdade perante a lei tanto no plano material quanto processual, garantindo acesso amplo e efetivo à justiça, consoante o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

A garantia do acesso à justiça não se limita à possibilidade de provocar o judiciário, mas exige que o sistema judiciário promova a tutela dos direitos de modo célere e efetivo (SCHIER, 2004, p. 87-105).

Com a evolução da sociedade e a maior publicização dos direitos, os conflitos passaram a ter como ponto central os interesses massificados, exigindo do Poder Judiciário atuação em consonância com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

A isonomia processual está atrelada à garantia de acesso à justiça: a mera formalização de direitos, sem mecanismos que os efetivem, compromete a própria realização da justiça (CLÈVE, 2020, p. 15-34).

Os direitos fundamentais representam o núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito, e a jurisdição constitucional brasileira exerce papel central em sua proteção, não apenas como guardiã da Constituição, mas garantindo, também, sua aplicação uniforme e coerente.

Nesse cenário, a tutela judicial coletiva assume duas modalidades: ações coletivas ou incidente aglutinador de ações originalmente singulares. No mesmo sentido:

> Dessa constatação da realidade, nasceram diversos tipos de tutela judicial coletiva, ora como modalidade de ações coletivas (em que

> num só processo se define solução uniforme e geral para um grupo de titulares de direitos individuais, semelhantes), ora como incidente aglutinador de ações originariamente singulares (por meio do qual uma decisão se estende às diversas causas individuais de objeto igual). [...] O atual Código de Processo Civil deu, porém, um grande passo no terreno da coletivização da prestação jurisdicional instituindo um novo incidente processual, a que atribuiu o nome de incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 976 a 987), e cuja aplicação é ampla, já que pode acontecer perante qualquer tribunal, seja da Justiça dos Estados, seja da Justiça Federal. (THEODORO JR., 2020)

As ações coletivas não se confundem com o IRDR, mas ambas possuem funções importantes e devem coexistir harmonicamente:

> Por fim, apesar de acreditarmos que o incidente tem potencial para resolver muitas das mazelas das demandas repetitivas, entendemos que o instituto deverá coexistir harmonicamente com o sistema processual coletivo. Há inúmeras situações de violação homogênea a direitos individuais que serão mais bem solucionadas pelas ações coletivas, especialmente quando se estiver diante de danos de inexpressiva quantificação a nível individual. O sistema coletivo, ademais, tem vantagens inegáveis quanto à movimentação da máquina judiciária e os custos diretos e indiretos dela decorrentes. (DIDIER, 2016, p. 323)

Streck (STRECK, 2019) destaca que a jurisdição constitucional não se limita ao controle formal de constitucionalidade, mas abrange também a concretização material dos direitos fundamentais, lógica em que instrumentos como o IRDR previnem decisões que comprometam a igualdade entre os jurisdicionados.

Nessa linha, destaca Tourinho:

> Dessa forma, pode-se afirmar que o IRDR tem como finalidade tutelar tanto a igualdade, como a segurança jurídica, a fim de evitar que demandas repetitivas, dotadas de questões prejudiciais idênticas, sejam resolvidas ora em favor de um, ora em favor de outro, garantindo assim igualdade entre os litigantes em determinados conflitos de massa, repetitivo. (TOURINHO GOMES, 2020)

A segurança jurídica, reconhecida expressamente pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal, é um valor estruturante do Estado de Direito. Ela pressupõe previsibilidade e estabilidade nas decisões judiciais, permitindo que os cidadãos possam confiar no ordenamento e planejar suas condutas.

No mesmo sentido:

> Como valor jurídico, a segurança jurídica é tida por estudiosos como verdadeiro pilar do Direito, pois compreende-se que sem esta, as bases do Estado Democrático são colocadas em risco. É necessário que a

> sociedade tenha confiança no Estado, que a partir do momento que o cidadão tiver algum direito violado, o Estado o protegerá de forma tempestiva e isonômica. No âmbito econômico, o valor segurança jurídica guarda relação com outras utilidades advindas do conceito clássico de organização estatal, tal como aqueles tendentes a promover a segurança de empresas e cidadãos no campo militar, alimentar e energético, por exemplo. (PINHO; DUTRA, 2025)

Segundo Zaneti Jr. (ZANETI JR., 2014), a constitucionalização do processo implica que todo o aparato procedimental seja moldado para proteger os direitos fundamentais, sendo a segurança jurídica uma de suas expressões mais relevantes: a fragmentação jurisprudencial compromete essa segurança, e é nesse ponto que o IRDR atua como mecanismo corretivo.

A isonomia, também prevista no art. 5º, caput, da Constituição, exige tratamento igualitário do Poder Judiciário. Marinoni e Mitidiero (MARINONI; MITIDIERO, 2008) observam que a vinculação a precedentes, quando bem estruturada, evita que a sorte processual dependa do juízo ou da composição do órgão colegiado.

Ao analisar o último requisito de admissibilidade do IRDR, expresso no artigo 976 do CPC, o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica reforça os argumentos deste trabalho. Sobre este requisito, aduz Tourinho:

> Por fim, o último requisito apresentado nesse trabalho, entre os principais, está o da Isonomia e da segurança jurídica, que sem dúvida é o requisito basilar do IRDR, inclusive no direito alemão, eis que criado justamente para evitar decisões conflitantes nos casos em que se discute a mesma questão. (TOURINHO GOMES, 2020)

O IRDR foi concebido, sobretudo, para atender à celeridade processual e à previsibilidade decisória, tendo na isonomia e na segurança jurídica seus princípios basilares: ao suspender os processos sobre a matéria discutida e fixar uma decisão vinculante para casos futuros, o instituto estabiliza a interpretação jurídica e assegura tratamento uniforme a todos que se encontrem na mesma situação.

No mesmo sentido:

> Após o julgamento e definição da tese jurídica no procedimento incidental, haverá a aplicação do entendimento jurídico a todos os processos, individuais ou coletivos, que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo estado ou região, para possibilitar o julgamento da causa propriamente dita. Do mesmo modo, será aplicada aos casos futuros que versem

> idêntica questão de direito e que venham a tramitar na esfera territorial do tribunal. Não haverá, naturalmente, limitação territorial, se houver recurso para o STF ou para o STJ, tendo em vista o caráter nacional desses tribunais. (MENDES; TEMER, 2015)

O CNJ, por meio do art. 33 da Recomendação nº 134 (BRASIL, 2022), reforça o caráter vinculante da tese ao permitir sua aplicação aos Tribunais e órgãos jurisdicionais inferiores.

A concretização de direitos fundamentais no processo civil exige prestação jurisdicional efetiva e coerente, não apenas admissibilidade formal das ações (ZANETI JR., 2014), atuando o IRDR como instrumento que impede tratamento desigual pela mera diversidade de juízos.

Contudo, Streck adverte que a busca pela uniformização não pode desconsiderar a necessidade de fundamentação robusta e de participação democrática no processo decisório, e que a jurisdição constitucional, embora deva preservar a integridade do texto constitucional, precisa fazê-lo com responsabilidade hermenêutica (STRECK, 2019).

Clève (CLÈVE, 2025) discute os desafios decorrentes da sobreposição de funções normativas: a cooperação entre os poderes é essencial, ainda que disputas possam surgir quando há invasão de competências, como quando o Judiciário, por meio de decisões ativistas, é acusado de legislar.

Assim, Clève (CLÈVE, 2025) sugere a criação de espaços de diálogo interinstitucional e o fortalecimento de freios e contrapesos, para que nenhum poder se sobreponha indevidamente aos demais, respeitando os limites constitucionais e promovendo a transparência.

Dessa forma, demonstrada a importância de instrumentos como a audiência pública e a intervenção de *amicus curiae*, previstos no procedimento do IRDR, que ampliam a legitimidade da tese fixada.

4 Desafios e limitações na aplicabilidade

Apesar de seu potencial, o IRDR ainda encontra barreiras que limitam sua plena eficiência como instrumento de concretização dos direitos fundamentais.

Uma das principais limitações é a demora na tramitação: embora a suspensão dos processos conexos evite decisões conflitantes, a morosidade prolonga a insegurança jurídica e, em matérias urgentes como saúde e previdência, pode inviabilizar a tutela efetiva.

O próprio CPC prevê o prazo de um ano para o julgamento do incidente (artigo 980), podendo a suspensão dos processos ser prorrogada por decisão fundamentada do relator. No mesmo sentido, explica Mendes:

> O julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas dentro do prazo razoável é consentâneo para a consecução dos seus objetivos. Entretanto, diante da ausência de limitação expressa e da fórmula relativamente aberta, a exigir apenas a devida decisão fundamentada, não há restrição quanto à possibilidade de uma ou mais prorrogações, diante de decisão fundamentada a justificar a(s) prorrogação(ões), desde que este lapso temporal não acabe representando afronta ao acesso à justiça e à duração razoável dos processos. (MENDES, 2017, p. 266)

Outro desafio é a resistência cultural ao uso do incidente. Como observa Streck (STRECK, 2019), a tradição de independência funcional dificulta a assimilação de um sistema de precedentes obrigatórios, e muitos juízes ainda encaram o IRDR como restrição à liberdade de decisão.

Mendes acredita que o problema no país tem origem cultural e estrutural, sendo que a formação de juristas baseia-se majoritariamente no estudo do ordenamento e de manuais, ficando o estudo de casos práticos e suas razões de decisão em um plano secundário (MENDES, 2017, p. 89).

> Na maioria dos cursos de graduação em direito existe um forte preconceito contra as matérias propedêuticas. [...] o que faz com que o exercício da profissão fique subjugado aos ditames da sociedade globalizada, então voltada para os aspectos mais práticos do ensino jurídico, ou para as matérias que vão ajudar a passar em um bom concurso público e obter a tão sonhada estabilidade financeira. (PAES, 2015, p. 68-90)

Streck (STRECK, 2019) pondera que a cultura jurídica não é estática, mas resultado de disputas e negociações constantes, o que permite antever a evolução da postura do judiciário quanto ao sistema de precedentes.

A eficácia desse sistema de precedentes depende não apenas da existência formal do instituto, mas da cultura jurídica e do compromisso dos magistrados com a coerência interpretativa (MARINONI; MITIDIERO, 2008).

Mesmo após a fixação da tese, surgem dificuldades quanto à sua aplicação: divergências interpretativas sobre o alcance da decisão geram novos litígios e frequentemente levam a recursos aos tribunais superiores,

permanecendo em aberto, no plano teórico, os limites do efeito vinculante diante de mudanças fáticas ou normativas.

Esses obstáculos não retiram a importância do instituto, que continua capaz de desafogar o Judiciário unindo causas repetitivas em um só julgamento, ainda que dependa do comprometimento de seus integrantes. Igualmente:

> O sistema de resolução de demandas repetitivas deve vir acompanhado de modificações estruturais nos tribunais e culturais nos profissionais do direito. Quanto ao aspecto estrutural, para que existam órgãos especializados competentes para a uniformização do entendimento da matéria. Os profissionais do direito necessitam superar a visão pessoal e individualista para conferir supremacia ao caráter objetivo e sistêmico do direito. (MENDES, 2017, p. 253)

Neste mesmo sentido:

> Tem-se aí o procedimento do incidente de resolução de demandas repetitivas que, como visto, possuirá a serventia de desmobilizar o imenso número de demandas repetitivas que assolam todos os graus da Justiça brasileira bem como minimizar o discrepante número de julgados divergentes sobre uma mesma questão de direito, tudo através de tese que, outrora, seria adotada pelo tribunal após a pacificação da jurisprudência ou em um eventual incidente de uniformização de jurisprudência. No entanto, vislumbra-se agora, um incidente especificamente voltado ao enfrentamento das problemáticas multicitadas, cuja aptidão será verificada com acerto, caso, efetivamente, haja o contributo e boa vontade daqueles operadores sensíveis aos problemas agudos por que passa, já de longa data, o serviço público de Justiça do Brasil. (GAIO JÚNIOR, 2011)

A busca por maior efetividade do IRDR também se justifica pela redução de custos ao Judiciário, já que o julgamento aglutinado de centenas ou milhares de demandas é menos custoso que o julgamento individual.

Nesse sentido, Pugliese (PUGLIESE, 2023, p. 237), "Se, no âmbito daquela corte, o esforço para julgar um IRDR for menor que o julgamento de milhares de recursos, o IRDR cumpre sua função".

Para que o instituto cumpra plenamente sua função uniformizadora, é necessário adotar medidas de aprimoramento, como prazos mais céleres e efetivamente cumpridos, ampliação de audiências públicas e da participação de amicus curiae, maior diálogo institucional com os tribunais superiores, capacitação continuada de magistrados e revisão periódica das teses firmadas.

Ao superar esses desafios, o IRDR pode se consolidar não apenas como instrumento de gestão processual, mas como vetor de transformação social, capaz de proteger direitos fundamentais de maneira célere, igualitária e previsível, reforçando o papel do Poder Judiciário como garantidor da democracia.

5 Considerações finais

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, representa um avanço no tratamento das demandas repetitivas no ordenamento jurídico brasileiro. Além de sua função de racionalização processual, o IRDR mostra-se instrumento relevante de concretização dos direitos fundamentais, ao uniformizar a jurisprudência e evitar decisões contraditórias, garantir segurança jurídica, isonomia e previsibilidade na prestação jurisdicional, e fortalecer a confiança dos jurisdicionados no sistema de justiça.

A estrutura procedimental, que admite participação democrática por audiências públicas e intervenção de amicus curiae e atribui efeitos vinculantes às teses firmadas, amplia a legitimidade das decisões: o IRDR não se limita a um mecanismo de gestão processual, mas traduz aposta em um sistema de precedentes coerente e eficiente.

Todavia, é preciso reconhecer que sua aplicação prática ainda enfrenta desafios significativos: a morosidade na tramitação, que por vezes inviabiliza a tutela efetiva em matérias urgentes como saúde e previdência; a resistência cultural de parte da magistratura, ainda vinculada à tradição da independência decisória absoluta; e a ausência de integração efetiva entre tribunais estaduais e superiores, que mantém lacunas interpretativas e a insegurança jurídica que o instituto se propõe a combater.

Outro ponto de atenção é o risco de o IRDR ser instrumentalizado apenas como expediente de gestão da massa processual: reduzi-lo a uma função meramente administrativa compromete seu potencial transformador e sua legitimidade democrática, sendo necessário reafirmar que sua razão de ser está, sobretudo, na promoção da justiça material e no fortalecimento da confiança social no sistema.

Para que o IRDR alcance plenamente seus objetivos, impõe-se a adoção de medidas estruturais, como o cumprimento efetivo dos prazos legais e o estreitamento do diálogo com os tribunais superiores, e culturais,

como a formação de magistrados orientada à coerência decisional e à superação da visão individualista da decisão judicial.

Superados esses obstáculos, o IRDR pode consolidar-se não apenas como mecanismo técnico-processual, mas como vetor de transformação social, capaz de assegurar tratamento isonômico, previsibilidade normativa e proteção concreta aos direitos fundamentais.

Dessa forma, o IRDR não é apenas uma resposta à litigiosidade de massa, mas uma oportunidade de aproximar a jurisdição brasileira dos ideais de justiça, igualdade e segurança jurídica consagrados pela Constituição.

Referências

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

BRASIL. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. Senado Federal, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 134**, de 9 de setembro de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DJe/CNJ nº 222, 9 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, 1988.

CLÈVE, C. M. A **Democracia Constitucional e seus Descontentes**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

CLÈVE, C. M. **Jurisdição constitucional e democracia**: uma relação dialética. In: CLÈVE, C. M.; SCHIER, P. R.; LORENZETTO, B. M. (Coords.). Jurisdição constitucional em perspectiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 15-34.

DIDIER, F. (Org.). Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

GAIO JÚNIOR, A. P. **Incidente de resolução de demandas repetitivas no projeto do novo CPC**: breves apontamentos. Revista dos Tribunais, 2011.

MALISKA, M. A. **O poder judiciário entre o voluntarismo jurisprudencial e o autoritarismo judicial**. In: CLÈVE, C. M.; SCHIER, P. R.; LORENZETTO, B. M. (Coords.). Jurisdição

constitucional em perspectiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 185-200.

MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D**. Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, A. G. C. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MENDES, A. G. C.; TEMER, S. **O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do Novo Código de Processo Civil**. Revista dos Tribunais, 2015.

ORTEGA, F. **NCPC** – Entenda o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Jusbrasil. 2017. Disponível em: draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/490644453. Acesso em: 20 ago. 2025.

PAES, A. M. P. **Democracia, controle de constitucionalidade e direitos fundamentais** – o novo centro de concentração do Poder Político. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 68-90, jan./jun. 2015.

PINHO, H. D. B.; DUTRA, M. G. **Decisão de investimento, segurança jurídica e sistema de precedentes no processo civil brasileiro**. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, maio/ago. 2025.

PUGLIESE, W. S. **O incidente de resolução de demandas repetitivas após a Emenda Constitucional nº 125/2022**. Revista de Processo, v. 337, p. 237, 2023.

SILVA, R.; SOUZA, T. S. **O incidente de resolução de demandas repetitivas como instrumento de aprimoramento da prestação jurisdicional**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 28, n. 2, p. 209-226, 2023.

SCHIER, P. R. **Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 4, n. 17, p. 87-105, 2004.

STRECK, L. L. **Jurisdição Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

THEODORO JR., H. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: natureza e função. GENJurídico. 2020. Disponível em:

genjuridico.com.br/2020/02/14/resolucao-de-demandas-repetitivas. Acesso em: 26 ago. 2025.

TOURINHO GOMES, E. **O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas sob a ótica da participação democrática e garantias dos direitos individuais**. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNIBRASIL, Curitiba, 2020.

ZANETI JR., H. **A constitucionalização do processo**: o modelo constitucional da justiça brasileira e as relações entre o processo e a constituição. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Capítulo 12

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O MERCADO IMOBILIÁRIO: NEUTRALIDADE FISCAL, SEGURANÇA JURÍDICA E FORMAÇÃO DO PREÇO DOS IMÓVEIS

Daniel Ribeiro Petrocelli[1]

1 Introdução

A reforma tributária aprovada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, representa uma das mais profundas alterações recentes no Sistema Tributário Nacional. Mais do que substituir o ICMS, o ISS, o PIS e a Cofins, o novo modelo modifica a estrutura de incidência, a repartição das receitas, os mecanismos de creditamento e a relação entre tributação, atividade econômica e formação de preços.

O mercado imobiliário ocupa posição particularmente sensível nesse processo. A atividade envolve operações de elevado valor, ciclos produtivos prolongados, mobilização intensiva de capital, aquisição de terrenos, contratação de serviços, financiamento, aprovação urbanística, construção e comercialização. Muitas relações contratuais, além disso, prolongam-se por vários anos.

Por essa razão, a tributação do setor não pode ser examinada apenas pelo valor nominal destacado em nota fiscal ou contrato. A carga tributária pode repercutir sobre o custo do terreno, o fluxo de caixa, a margem do incorporador, o financiamento, o preço de venda, o aluguel e a decisão de lançar novos empreendimentos.

---

1 Advogado responsável pelo escritório Petrocelli Advogados Associados, Mestrando em Direito e Finanças na COPPEAD-UFRJ. Especialista em Direito Empresarial e Econômico - UFJF. Graduado em Direito - Faculdade Vianna Júnior. Coordenador Acadêmico da Escola Superior da Advocacia – Subseção Barra da Tijuca – Rio de Janeiro. Professor de Direito Civil (Parte Geral e Obrigações, Reais), Direito do Consumidor e Direito Eleitoral na Faculdade São José no Rio de Janeiro. Diretor Acadêmico e Executivo da Law Direction, empresa especializada em cursos de Extensão e Pós Graduação. Editor Jurídico na Editora Letras Vivas.

A Lei Complementar nº 214/2025 regulamentou o IBS e a CBS e estabeleceu regime específico para as operações com bens imóveis, reconhecendo características que não se ajustam à aplicação indiferenciada das regras gerais. O novo sistema alcança a alienação de imóveis, a incorporação, o parcelamento do solo, a constituição e transferência onerosa de direitos reais, a locação, o arrendamento, a cessão onerosa, a construção civil e determinados serviços de administração e intermediação.

O problema central consiste em verificar se esse regime é capaz de conciliar neutralidade tributária, segurança jurídica e preservação do acesso economicamente possível aos imóveis, sobretudo os destinados à moradia. A hipótese defendida é que a reforma criou instrumentos para reduzir a cumulatividade e atenuar a incidência em determinadas operações, mas não assegurou, por si só, neutralidade econômica automática. Essa efetividade dependerá do aproveitamento dos créditos, da aplicação dos redutores, das obrigações acessórias, das regras de transição e da possibilidade concreta de repasse da carga tributária.

2 A base constitucional da reforma e a especificidade do setor imobiliário

A Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu os fundamentos do IBS e da CBS. O IBS foi previsto no art. 156-A da Constituição como imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios; a CBS foi inserida no art. 195, inciso V, como contribuição de competência da União. O modelo constitucional valoriza a neutralidade, a incidência ampla sobre bens e serviços, a não cumulatividade e a tributação no destino.

A neutralidade pretende reduzir a influência indevida da tributação sobre as decisões econômicas, sem significar ausência de escolhas legislativas. A Constituição admite regimes diferenciados, favorecidos ou específicos quando a aplicação mecânica do regime geral produzir distorções. Também são relevantes a referência à justiça tributária e aos efeitos regressivos da tributação, bem como a proteção do meio ambiente, especialmente em temas de ocupação do solo, infraestrutura, sustentabilidade e mobilidade urbana.

O imóvel não é uma mercadoria ordinária. É, simultaneamente, bem econômico, ativo patrimonial, instrumento de moradia, fator de produção, garantia financeira e elemento estruturante do espaço urbano.

Seu preço depende não apenas do custo físico da construção, mas também da localização, da infraestrutura, da legislação urbanística, do crédito, da renda e da dinâmica demográfica.

A produção imobiliária possui ciclos longos: entre a aquisição do terreno e a entrega das unidades podem decorrer vários anos, durante os quais se alteram custos, alíquotas, regras administrativas, condições de crédito e demanda. Por isso, não basta identificar a alíquota formal da operação final; é necessário observar a cadeia econômica e o momento de reconhecimento dos créditos e débitos.

3 O regime jurídico do IBS e da CBS nas operações imobiliárias

A Lei Complementar nº 214/2025 disciplinou, no capítulo dedicado aos bens imóveis, operações que anteriormente recebiam tratamentos distintos. Estão abrangidas a alienação de imóveis, inclusive a decorrente de incorporação e parcelamento do solo; a constituição e transferência onerosa de direitos reais; a locação, a cessão onerosa e o arrendamento; a construção civil; e os serviços de administração e intermediação.

A amplitude da disciplina demonstra que o legislador não tratou apenas da transmissão da propriedade, mas também de formas de exploração econômica e de atividades auxiliares. A alienação pode ocorrer por compra e venda, permuta ou outra forma onerosa. Na incorporação, a operação pode envolver terreno próprio ou de terceiro, patrimônio de afetação, financiamento, contratação de construtora e venda antecipada das unidades.

A construção civil pode ser executada por empreitada, por administração ou mediante diversos fornecedores. A forma jurídica da relação influencia a identificação da operação, do sujeito passivo, da base de cálculo e do creditamento. A construção de unidades próprias para posterior alienação não é necessariamente equivalente à prestação de serviço para terceiro, ainda que ambas sejam economicamente relacionadas.

A inclusão da locação, da cessão onerosa e do arrendamento exige atenção, pois a locação de imóveis não se confundia, no sistema anterior, com prestação de serviço sujeita ao ISS. Isso não significa, contudo, que qualquer pessoa física que alugue um imóvel será automaticamente contribuinte em regime regular: a incidência dependerá das regras relativas à habitualidade, à atividade econômica, aos limites de receita e ao enquadramento legal.

O IBS e a CBS também não eliminam os tributos patrimoniais ou sobre a renda. A reforma não extingue, por si só, o IPTU, o ITBI, o Imposto de Renda ou outras incidências relacionadas à propriedade, à transmissão ou ao resultado econômico das operações. O novo modelo acrescenta uma disciplina específica de tributação sobre o consumo, em coexistência com esses tributos.

4 Reduções de alíquotas e redutores sociais

O regime específico prevê redução de 50% das alíquotas do IBS e da CBS nas operações gerais com imóveis e de 70% nas operações de locação, cessão onerosa e arrendamento. A redução de alíquota não corresponde à restituição de 50% ou 70% do tributo: significa que a alíquota aplicável será reduzida nos percentuais estabelecidos pela lei. A carga efetiva dependerá da alíquota de referência, da base de cálculo, da operação e dos créditos apropriáveis.

A legislação também prevê o redutor de ajuste e redutores sociais. O redutor de ajuste relaciona-se a determinadas alienações e deve ser aplicado conforme a disciplina legal e regulamentar. Para a alienação de imóvel residencial novo e de lote residencial, há redutor social de R$ 100.000,00 por imóvel e de R$ 30.000,00 por lote, observado o limite da base de cálculo.

A finalidade é atenuar a tributação de operações destinadas à moradia, mas o redutor não garante redução proporcional do preço final. A vantagem poderá ser absorvida pelo empreendedor, transferida ao adquirente ou distribuída entre os agentes da cadeia. Em mercados de alta demanda e baixa oferta, o benefício pode ser apropriado pelo vendedor; em mercados mais competitivos, pode contribuir para reduzir o preço ou preservar a velocidade de vendas.

Na locação residencial, prevê-se redutor social de R$ 600,00 por imóvel, aplicável à base de cálculo das operações realizadas por contribuinte sujeito ao regime regular, até o limite da própria base. Isso não significa que o aluguel ficará automaticamente R$ 600,00 mais barato ou que a tributação será eliminada. O efeito dependerá da alíquota, do contrato e das condições do mercado. O peso relativo será maior nas locações de menor valor e menor em imóveis de alto padrão ou locações comerciais.

5 Não cumulatividade e neutralidade tributária

A não cumulatividade é um dos principais fundamentos do IBS e da CBS. A lógica consiste em permitir a compensação dos tributos incidentes nas aquisições com aqueles devidos nas operações subsequentes, evitando a incidência em cascata.

No mercado imobiliário, a efetividade desse mecanismo é especialmente relevante. Um empreendimento pode envolver a aquisição de materiais, contratação de projetos, serviços de engenharia, publicidade, administração, segurança, tecnologia e diversos outros insumos.

Se o tributo incidente nessas aquisições puder ser apropriado e compensado de forma adequada, o sistema tende a reduzir a cumulatividade. Se, ao contrário, houver limitações excessivas ou demora significativa no reconhecimento e no ressarcimento dos créditos, o custo financeiro poderá permanecer incorporado ao empreendimento.

A neutralidade não depende apenas da existência abstrata do direito ao crédito. É necessário considerar o momento de sua apropriação, a documentação exigida, a possibilidade de utilização, o prazo de ressarcimento e os efeitos de eventual inadimplência do fornecedor.

Essa dimensão temporal é particularmente importante no setor imobiliário. O empreendedor pode realizar despesas e acumular créditos durante vários anos antes de concluir a venda das unidades. A diferença entre o reconhecimento imediato e o aproveitamento tardio pode afetar o fluxo de caixa, o custo do financiamento e o preço final.

A não cumulatividade também pode ser impactada pela forma de organização do empreendimento. Uma incorporadora que contrata diretamente vários fornecedores estará submetida a dinâmica de creditamento distinta daquela que contrata uma empresa construtora responsável por parte significativa da cadeia.

Não se deve concluir, por isso, que o regime seja economicamente neutro apenas porque adota a técnica do imposto sobre valor agregado. A neutralidade formal é condição importante, mas não suficiente. A neutralidade econômica somente pode ser verificada a partir da observação dos efeitos do sistema sobre investimento, produção, preços, margens, contratação e consumo. Enquanto as alíquotas de referência e a regulamentação não estiverem plenamente consolidadas, qualquer conclusão definitiva sobre aumento ou redução da carga efetiva deverá ser evitada.

Também é necessário avaliar a tributação do terreno. A aquisição do terreno pode representar parcela expressiva do custo do empreendimento, especialmente nas áreas urbanas valorizadas. O tratamento tributário dessa aquisição e sua relação com o sistema de créditos podem influenciar de modo significativo a neutralidade do regime.

Se determinada etapa essencial da cadeia não gerar crédito correspondente, o tributo poderá permanecer embutido no custo. A neutralidade será então reduzida, ainda que a legislação preserve formalmente a não cumulatividade.

6 A formação do preço dos imóveis

O preço do imóvel resulta da combinação de variáveis econômicas e jurídicas. Entre elas estão o valor do terreno, o custo dos materiais, a mão de obra, os projetos, o financiamento, os tributos, as despesas administrativas, a margem empresarial, a localização e a demanda. A reforma tributária pode afetar vários desses componentes simultaneamente. Contudo, não é metodologicamente correto afirmar que toda alteração tributária será integralmente repassada ao comprador.

O repasse depende da elasticidade da demanda e da estrutura do mercado. Quando o consumidor possui pouca capacidade de substituição e a oferta é restrita, o vendedor pode transferir parcela maior do custo. Quando há concorrência elevada ou demanda enfraquecida, o empreendedor pode absorver parte do aumento para preservar sua participação no mercado.

Também é possível que o impacto não apareça imediatamente no preço. O empreendedor pode reduzir sua margem, postergar lançamentos, alterar o padrão construtivo, negociar condições diferentes com fornecedores ou modificar o ritmo de produção. Em determinados casos, o tributo pode ser incorporado ao preço sem que seja possível identificá-lo isoladamente. Em outros, poderá ser destacado contratualmente ou apresentado como encargo específico. A transparência da composição do preço assume, nesse ponto, importância jurídica e econômica.

A redução de alíquotas e a existência de redutores podem atenuar a incidência formal, mas não asseguram necessariamente redução proporcional do valor de venda. A vantagem tributária somente alcançará o consumidor na medida em que as condições de mercado permitam sua transmissão.

No plano acadêmico, é importante distinguir três conceitos: incidência jurídica, carga econômica e preço final. A incidência jurídica identifica a obrigação tributária prevista em lei. A carga econômica revela quem suporta efetivamente o custo. O preço final expressa o resultado da interação entre tributação e demais fatores do mercado. Esses conceitos não são equivalentes. O contribuinte de direito pode não ser o contribuinte econômico. Da mesma maneira, um benefício fiscal concedido ao fornecedor pode não resultar em redução correspondente para o consumidor.

A análise do setor deve evitar afirmações deterministas. A reforma poderá elevar, reduzir ou redistribuir custos, conforme o tipo de operação, o perfil do agente econômico, o local do empreendimento e o comportamento do mercado.

7 Segurança jurídica e contratos imobiliários de longa duração

A transição para o IBS e a CBS produzirá efeitos sobre contratos celebrados antes da plena implementação do novo sistema. A questão é particularmente delicada no mercado imobiliário porque muitos contratos possuem duração prolongada.

São exemplos as promessas de compra e venda, os contratos de incorporação, os contratos de construção, os contratos de financiamento, as locações de longo prazo e os contratos de administração de imóveis. Quando a lei tributária se modifica durante a execução contratual, surge a necessidade de estabelecer quem suportará eventual acréscimo ou redução de custo. A resposta não pode ser dada por uma regra genérica de repasse automático.

O primeiro elemento a ser examinado é o próprio contrato. Deve-se verificar se existe cláusula específica de alocação de riscos tributários, se a cláusula é clara, se foi efetivamente compreendida e se é compatível com o regime jurídico da relação.

Em contratos empresariais paritários, a autonomia privada possui relevância significativa. As partes podem distribuir riscos, estabelecer mecanismos de revisão e definir critérios de atualização do preço. Em contratos de adesão e relações de consumo, contudo, a análise deve considerar a transparência, o dever de informação, a boa-fé objetiva e a vedação de cláusulas que imponham vantagem excessiva ou transfiram riscos de forma obscura.

A alteração da carga tributária não transforma automaticamente o preço contratado. O tributo integra a estrutura econômica da operação, mas a modificação do preço dependerá do contrato, da legislação aplicável e da demonstração do impacto. A distinção é importante nas incorporações imobiliárias. O adquirente geralmente assume obrigações financeiras por longo período, muitas vezes mediante parcelas sujeitas a índices de correção. A inclusão posterior de encargos tributários não previstos de maneira clara pode provocar desequilíbrio e litigiosidade.

A incorporadora que pretenda repassar determinada carga deverá demonstrar a origem do encargo, sua incidência sobre a operação, o momento de sua exigibilidade e a correspondência entre o tributo e o valor cobrado. Não basta indicar genericamente que "novos tributos serão repassados ao comprador". Uma cláusula dessa natureza pode ser insuficiente quando não esclarece quais tributos estão abrangidos, em que momento incidirão e como será calculado o impacto.

Nos contratos de locação, a repercussão também dependerá do conteúdo pactuado. A existência de tributação sobre a atividade do locador não significa que o locatário ficará automaticamente obrigado a pagar valor adicional. A forma de repasse poderá variar conforme o contrato estabeleça preço global, encargos acessórios, reajustes, despesas ordinárias ou mecanismos específicos de revisão. A interpretação deverá observar a natureza da locação e a posição jurídica das partes.

A segurança jurídica exige, ainda, transição normativa previsível. O contribuinte precisa saber quais obrigações serão exigidas, em que momento, por qual documento e com quais consequências em caso de descumprimento. Mudanças frequentes em regulamentações, leiautes fiscais e procedimentos administrativos podem aumentar o custo de conformidade. No setor imobiliário, esse risco é agravado pela multiplicidade de operações e pela participação de empresas de diferentes portes.

A proteção da confiança não impede a alteração do sistema tributário. Ela exige, porém, que a transição respeite a legalidade, a anterioridade quando aplicável, a publicidade, a coerência normativa e a possibilidade real de adaptação dos contribuintes.

8 Locação residencial e direito à moradia

A locação residencial possui dimensão constitucional própria. O imóvel locado não é apenas um ativo econômico explorado pelo proprietário. Para o locatário, ele constitui espaço de moradia, privacidade, segurança e desenvolvimento da vida familiar. Por essa razão, a tributação da locação deve ser examinada à luz do direito social à moradia, da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da necessidade de redução de desigualdades.

A previsão de redução de alíquota de 70% e de redutor social específico demonstra que a legislação reconheceu a particularidade da locação. O objetivo é evitar que a incidência do IBS e da CBS produza impacto desproporcional sobre o mercado residencial. Entretanto, a redução tributária não resolve sozinha os problemas de acesso à moradia. O valor dos aluguéis depende de fatores como oferta de imóveis, renda das famílias, localização, vacância, custos de manutenção, condomínio, financiamento, IPTU e expectativa de valorização.

O proprietário poderá absorver o tributo, repassá-lo parcialmente ou incorporá-lo integralmente ao aluguel. A resposta dependerá do mercado local e da capacidade de negociação das partes. Em regiões de alta demanda e baixa oferta, o repasse pode ser mais provável. Em áreas com elevada vacância e concorrência entre proprietários, o locador pode ter menor capacidade de transferir o custo ao locatário.

A análise também deve distinguir locador pessoa física, empresa patrimonial, fundo de investimento e empresa que explore profissionalmente a locação. A estrutura jurídica e econômica do agente pode influenciar sua sujeição ao regime regular e sua capacidade de apropriar créditos.

A política habitacional exige instrumentos mais amplos, como financiamento, produção de habitação social, urbanização, regularização fundiária, saneamento, transporte e assistência técnica. A tributação pode contribuir para a modicidade, mas não substitui políticas públicas estruturadas.

Também seria inadequado utilizar a reforma do consumo como fundamento para afirmar que todos os aluguéis sofrerão determinada variação. A repercussão econômica deverá ser observada empiricamente, considerando diferentes regiões, faixas de renda e tipos de imóveis.

9 Obrigações acessórias e implementação administrativa

O funcionamento do IBS e da CBS dependerá de ampla adaptação dos sistemas empresariais e administrativos. A reforma exige mudanças na emissão de documentos fiscais, na escrituração, no controle de créditos, na apuração dos débitos e na comunicação entre contribuintes e autoridades fiscais.

A Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS vêm divulgando cronogramas e especificações técnicas para a implementação dos documentos fiscais eletrônicos. Para setores como construção e mercado imobiliário, as exigências incluem documentos e campos específicos destinados à identificação das operações sujeitas ao novo modelo.

A documentação fiscal terá função ainda mais relevante em um sistema baseado na não cumulatividade. O crédito do adquirente dependerá da correta identificação da operação, do fornecedor, da base tributável e do valor do IBS ou da CBS.

Erros formais podem afetar o reconhecimento do crédito, o ressarcimento, a apuração e a fiscalização. Por isso, as obrigações acessórias não devem ser consideradas elemento secundário da reforma. No setor imobiliário, a complexidade é maior porque uma mesma operação pode envolver terreno, construção, incorporação, financiamento, intermediação e prestação de serviços. A correta classificação de cada etapa será essencial para evitar contingências.

A administração tributária também deverá proporcionar segurança quanto à interpretação das regras. Soluções de consulta, regulamentos, manuais, atos conjuntos e orientações técnicas deverão ser coerentes entre si e suficientemente claros para permitir adaptação. A existência de um regulamento único do IBS pode reduzir conflitos entre entes federativos, mas exigirá governança transparente e participação institucional adequada. A uniformização não deve significar ausência de controle ou dificuldade de acesso às informações.

10 Federalismo fiscal e dimensão financeira

O IBS foi concebido como imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição atribuiu ao Comitê Gestor do IBS funções de arrecadação, compensação, distribuição das receitas e julgamento administrativo.

A reforma também adotou a tributação no destino. Essa alteração procura aproximar a arrecadação do local de consumo e reduzir a importância da origem da operação na distribuição da receita.

No mercado imobiliário, a localização física do bem possui relevância natural. O imóvel está vinculado ao território, e sua exploração interfere na infraestrutura, nos serviços públicos e na dinâmica econômica do Município. A mudança na distribuição das receitas poderá afetar Estados e Municípios de maneira distinta. Entes com forte atividade econômica, mas menor consumo ou menor base territorial de determinadas operações, poderão experimentar efeitos diversos daqueles suportados por entes predominantemente consumidores.

A governança do Comitê Gestor deverá equilibrar uniformidade e autonomia federativa. A administração centralizada pode evitar conflitos interpretativos e reduzir custos de conformidade, mas precisa respeitar a participação dos entes e assegurar transparência decisória.

A reforma também prevê mecanismos de desenvolvimento regional e compensação federativa. Esses instrumentos possuem relação indireta com o mercado imobiliário, pois a valorização e a viabilidade dos empreendimentos dependem de infraestrutura, saneamento, transporte, energia e planejamento urbano. A justiça tributária não deve ser observada exclusivamente pelo valor do tributo cobrado na compra ou na locação. Também deve considerar a destinação das receitas e a qualidade dos serviços públicos que influenciam o valor social e econômico da propriedade.

Um imóvel situado em área provida de transporte, saneamento, escolas, hospitais e equipamentos urbanos possui condições substancialmente diferentes de outro localizado em região sem infraestrutura adequada. A política fiscal e a política urbana, portanto, não podem ser analisadas de maneira completamente separada.

O aumento da arrecadação ou a reorganização da partilha somente produzirá efeitos socialmente positivos se estiver associado a planejamento público, transparência orçamentária e aplicação eficiente dos recursos. No âmbito do Direito Financeiro, a reforma suscita uma questão fundamental: os novos mecanismos de arrecadação e repartição serão capazes de financiar adequadamente políticas urbanas e habitacionais ou a tributação poderá aumentar o custo da moradia sem correspondente ampliação da capacidade estatal?

A resposta dependerá não apenas da lei tributária, mas também da execução orçamentária, da cooperação federativa e da qualidade das políticas públicas.

11 Conclusão

A reforma tributária alterou significativamente a tributação das operações relacionadas ao mercado imobiliário. O IBS e a CBS passaram a integrar um sistema que alcança a alienação de imóveis, a incorporação, o parcelamento do solo, a construção civil, a locação, o arrendamento, a cessão onerosa e determinados serviços de administração e intermediação.

A adoção de regime específico revela que o legislador reconheceu as particularidades econômicas e jurídicas do setor. A redução de alíquotas, os redutores sociais e a disciplina própria das operações residenciais demonstram preocupação com a neutralidade e com a dimensão social da tributação.

Esses mecanismos, contudo, não autorizam a conclusão de que o sistema produzirá automaticamente redução dos preços ou neutralidade econômica plena. A neutralidade jurídica depende da estrutura normativa, da não cumulatividade e da uniformidade de tratamento. A neutralidade econômica somente poderá ser aferida a partir dos efeitos concretos sobre custos, margens, investimentos, preços e comportamento dos agentes.

O setor imobiliário apresenta desafios específicos. A produção prolongada, o elevado valor dos empreendimentos, a dependência do financiamento, a aquisição de terrenos e a diversidade dos contratos dificultam a identificação de uma relação linear entre tributação e preço.

A existência de créditos também não é suficiente, por si só, para garantir neutralidade. Será necessário verificar se os créditos são apropriados no momento adequado, se podem ser utilizados ou ressarcidos sem demora excessiva e se a documentação fiscal permite sua comprovação.

Nos contratos imobiliários de longa duração, a alteração tributária não autoriza repasse automático ao comprador ou ao locatário. A possibilidade de transferência dependerá do contrato, da clareza da cláusula, da relação jurídica, da legislação aplicável, da boa-fé e da demonstração do impacto econômico.

A locação residencial exige cautela ainda maior, em razão da relação direta entre o mercado de aluguel e o direito à moradia. A redução da alíquota e o redutor social podem atenuar a incidência, mas não substituem

políticas públicas de financiamento, produção habitacional, urbanização, regularização fundiária e infraestrutura.

A dimensão federativa e financeira também é essencial. A forma de arrecadação e repartição do IBS, a atuação do Comitê Gestor e os mecanismos de desenvolvimento regional poderão repercutir sobre a capacidade dos entes públicos de financiar infraestrutura e políticas urbanas.

A avaliação definitiva da reforma dependerá, portanto, de três planos complementares. No plano jurídico, será necessário examinar a compatibilidade do novo regime com a legalidade, a segurança jurídica, a capacidade contributiva, a função social da propriedade e o direito à moradia. No plano econômico, será preciso verificar quem suportará efetivamente a carga tributária e em que medida ela será incorporada aos preços. No plano financeiro, será necessário observar se a arrecadação será convertida em serviços e políticas capazes de reduzir desigualdades territoriais e habitacionais.

A principal conclusão é que a reforma tributária não deve ser avaliada apenas pela substituição de tributos ou pela redução nominal de alíquotas. No mercado imobiliário, sua legitimidade dependerá da capacidade de conciliar neutralidade, previsibilidade, equilíbrio contratual, eficiência econômica, justiça tributária e efetividade das políticas públicas.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços — IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços — CBS e o Imposto Seletivo; cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 796 da repercussão geral. Alcance da imunidade tributária do ITBI sobre imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica.

BRASIL. Comitê Gestor do IBS. Informações oficiais sobre a implementação do IBS e dos documentos fiscais eletrônicos.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Informações oficiais sobre a implementação da CBS e da documentação fiscal eletrônica.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. Informações técnicas sobre a reforma tributária e os impactos no setor da construção e do mercado imobiliário.

TCU. Reforma tributária: informações institucionais sobre IBS, CBS, alíquotas de referência e transição.

Capítulo 13

DA SOCIEDADE EM REDE À SOCIEDADE SINTÉTICA A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL AUTENTICIDADE INFORMACIONAL E RECONSTRUÇÃO JURÍDICA DA CONFIANÇA

Leandro Velloso[1]

1 Introdução

A disseminação da inteligência artificial generativa alterou a estrutura do problema informacional contemporâneo. Durante parte considerável do debate jurídico recente, a preocupação concentrou-se na circulação de conteúdos falsos, na moderação exercida por plataformas digitais e nos efeitos da amplificação algorítmica sobre a deliberação democrática. Essas questões permanecem relevantes, mas já não descrevem integralmente o ambiente comunicacional em formação. Sistemas capazes de produzir texto, imagem, voz e vídeo com elevada verossimilhança tornaram economicamente acessível uma escala de fabricação simbólica antes reservada a organizações dotadas de recursos técnicos significativos. O resultado não consiste apenas no aumento quantitativo da desinformação. Verifica-se uma erosão dos sinais ordinários pelos quais se reconhecem autoria, origem, integridade e contexto de uma mensagem.

A sociedade em rede, descrita por Manuel Castells como uma formação social na qual fluxos de informação estruturam relações de poder, passa a conviver com uma camada sintética de produção cultural. Nela, pessoas, instituições e agentes automatizados participam de um

1 Mestrando e Pesquisador em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – PPGD/FDV/ES. Membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE/FDV/ES. Pesquisador do PPGD/UNESA. Docente de Direito da Universidade Estácio de Sá- - UNESA e Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação do Verbo Jurídico, na Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e no Curso Esfera (RJ). Processor de Compliance, Governança, e Controle Interno. Pós-graduado em Direito Contratual pela PUC/SP e em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Ex – Procurador Jurídico Federal. Advogado. Colunista da Revista *Bonijuris* e Direito do Estado. Autor de 28 livros jurídicos. Autor e palestrante em congressos nacionais e internacionais, como CONPEDI. Advogado. Contato: assistentedeleandrovelloso@gmail.com

mesmo circuito comunicacional, nem sempre de modo perceptível para o destinatário. A linguagem continua inteligível, a imagem conserva aparência fotográfica e a voz reproduz timbres familiares, embora o vínculo entre representação e acontecimento se torne contingente. Esse deslocamento permite formular a categoria de sociedade sintética: uma ordem comunicacional na qual parcela crescente dos objetos que orientam decisões políticas, jurídicas e econômicas pode ser gerada, recomposta ou distribuída por sistemas computacionais sem que sua cadeia de produção seja imediatamente cognoscível.

A categoria proposta não pressupõe que todo conteúdo artificial seja falso, ilícito ou socialmente nocivo. Uma imagem gerada pode ser transparente quanto à sua natureza e cumprir funções legítimas na arte, na educação ou na comunicação pública. De modo inverso, um registro autêntico pode ser recortado, descontextualizado e empregado para induzir erro. O problema jurídico decisivo situa-se, portanto, na assimetria entre a potência técnica de produzir aparências e a capacidade social de verificar sua procedência. A autenticidade não se confunde com verdade material. Ela designa o conjunto de condições que permite conhecer a origem declarada de um conteúdo, as intervenções relevantes que sofreu e a identidade, humana ou automatizada, do agente responsável por sua disponibilização.

Essa distinção modifica a abordagem da liberdade de expressão. A proteção constitucional do discurso não exige indiferença quanto aos mecanismos que ocultam artificialmente sua proveniência, simulam identidades alheias ou fabricam consensos inexistentes. Ao mesmo tempo, políticas de autenticidade não podem converter-se em licenças estatais para determinar a verdade ou em regimes de identificação obrigatória incompatíveis com o anonimato protetivo, o jornalismo investigativo e a dissidência política. O desafio consiste em instituir deveres proporcionais de transparência e rastreabilidade, dirigidos principalmente a sistemas, fornecedores e distribuidores com capacidade de produzir risco coletivo, preservando a circulação legítima de ideias.

O presente capítulo sustenta que a tutela jurídica da confiança em ambientes sintéticos deve apoiar-se em uma governança de autenticidade informacional. Tal governança não substitui a responsabilização por danos nem a disciplina da moderação de conteúdo. Ela atua em momento anterior, oferecendo ao destinatário elementos para avaliar a procedência da comunicação e impondo deveres de diligência compatíveis com

a arquitetura técnica utilizada. O argumento desenvolve-se em dois movimentos. Primeiro, examina-se a passagem da sociedade em rede à sociedade sintética e o modo pelo qual a IA generativa modifica a economia da atenção e a autoridade epistêmica. Em seguida, delineiam-se fundamentos e instrumentos de uma governança jurídica da autenticidade, com atenção à liberdade de expressão, ao Regulamento Europeu de Inteligência Artificial, às diretrizes da UNESCO e aos padrões técnicos de proveniência digital.

2 Da sociedade em rede à sociedade sintética

A teoria da sociedade em rede oferece o ponto de partida necessário porque deslocou a análise do conteúdo isolado para as infraestruturas que organizam a comunicação. Em Castells (2009), o poder comunicacional depende da capacidade de programar redes e conectar diferentes redes segundo interesses, valores e objetivos. A internet não dissolveu centros de poder. Ela os reorganizou em sistemas capazes de selecionar visibilidade, ordenar fluxos e converter atenção em ativo econômico. Nesse ambiente, a arquitetura técnica participa da constituição do espaço público, pois escolhas de design, recomendação e governança condicionam quem fala, quem é ouvido e em que contexto uma mensagem circula.

Lessig (2006) demonstrou que o código regula condutas ao estabelecer possibilidades e impedimentos no ciberespaço. A fórmula adquire densidade adicional diante da IA generativa. O código já não apenas define os caminhos pelos quais uma expressão circula. Ele também intervém na produção da expressão, oferece modelos probabilísticos de linguagem e imagem, personaliza respostas e automatiza interações. A mediação algorítmica deixa de funcionar somente como curadoria de conteúdos humanos e passa a operar como uma fonte de enunciados. A mesma infraestrutura pode produzir uma fotografia inexistente, traduzi-la em vídeo, reproduzir a voz de uma autoridade pública e distribuir versões adaptadas a grupos distintos.

A mudança reduz drasticamente o custo marginal da persuasão personalizada. Campanhas de propaganda sempre recorreram à segmentação retórica, mas sua execução exigia trabalho humano, tempo e canais relativamente estáveis. Modelos generativos permitem criar inúmeras variações de uma mensagem, ajustadas ao repertório linguístico, aos medos e às expectativas de públicos específicos. Quando combinados

com dados comportamentais e sistemas de recomendação, esses modelos podem formar circuitos de influência cuja escala não corresponde à presença real de cidadãos no debate. Perfis automatizados, personagens sintéticos e comentários produzidos em série simulam adesão social e alteram a percepção acerca do que uma comunidade considera provável, aceitável ou majoritário.

Balkin (2018) identifica uma sociedade algorítmica caracterizada por decisões mediadas por grandes estruturas privadas de processamento de dados. A sociedade sintética constitui um desenvolvimento dessa condição. Seu traço peculiar é a indistinção prática entre registros de acontecimentos, manifestações humanas e objetos estatisticamente compostos. Não se trata de uma indistinção absoluta, pois técnicas periciais e dados de proveniência podem oferecer elementos de verificação. A dificuldade está no uso cotidiano. A maioria das pessoas recebe informação em interfaces velozes, sob restrições de tempo e atenção, sem acesso imediato a instrumentos capazes de reconstruir a cadeia técnica de criação.

Essa vulnerabilidade atinge a confiança epistêmica, entendida como a confiança razoável depositada em pessoas, instituições e procedimentos que tornam o conhecimento socialmente compartilhável. Nenhuma democracia pode exigir que cada cidadão realize perícia independente sobre todos os fatos relevantes. A deliberação pública depende de uma divisão do trabalho cognitivo na qual jornalistas, universidades, órgãos públicos, entidades científicas e testemunhas assumem responsabilidades diferenciadas. Habermas (1996) associa a legitimidade democrática à formação discursiva da opinião e da vontade em condições nas quais argumentos possam circular e ser criticados. A fabricação automatizada de evidências aparentes perturba essas condições porque introduz sinais de autoridade sem os correspondentes processos de responsabilização.

A crise não decorre apenas da crença em objetos falsificados. A consciência generalizada de que qualquer áudio ou imagem pode ser produzido artificialmente favorece a negação oportunista de registros autênticos, fenômeno frequentemente descrito como dividendo do mentiroso. Uma pessoa confrontada com prova audiovisual comprometedora pode alegar manipulação sem apresentar fundamento técnico. Assim, a abundância de falsificações potenciais reduz o valor probatório e político de documentos verdadeiros. A dúvida deixa de funcionar como atitude crítica e passa a ser explorada como recurso estratégico para neutralizar a prestação de contas.

Arendt (2006) distingue a liberdade de opinião da preservação dos fatos que oferecem um mundo comum ao debate. Opiniões podem divergir legitimamente, mas sua inteligibilidade pública depende da existência de acontecimentos que não estejam inteiramente disponíveis à preferência de cada grupo. A IA generativa intensifica o risco já identificado por Arendt porque possibilita fabricar vestígios sensíveis de eventos inexistentes. Quando a disputa alcança a própria existência dos fatos, a divergência política perde referências compartilhadas e a liberdade pode ser instrumentalizada contra as condições que a tornam possível.

Em estudo anterior, Velloso e Silva (2026a) analisou a desordem informacional como fenômeno capaz de comprometer a verdade factual e a legitimidade democrática. A sociedade sintética amplia esse diagnóstico. A desordem deixa de depender predominantemente da recombinação estratégica de conteúdos disponíveis e incorpora sistemas que geram objetos novos, plausíveis e adaptáveis. Em outro trabalho, ao examinar o processo eleitoral na era da inteligência artificial, Velloso (2026b) ressaltou o risco de manipulação da confiança pública mediante conteúdos sintéticos e operações de influência. Esses desenvolvimentos sugerem que a proteção democrática precisa considerar a infraestrutura de fabricação, e não somente a falsidade demonstrável de mensagens particulares.

A expressão conteúdo sintético deve ser empregada com precisão. Ela abrange materiais gerados ou significativamente modificados por sistemas computacionais, mas não autoriza presumir dano ou dolo. O grau de intervenção importa. Correções de cor, ferramentas de acessibilidade, legendagem automática e remoção de ruído pertencem a um contínuo técnico distinto da clonagem de voz usada para atribuir declaração inexistente a terceiro. O direito deve evitar categorias tão amplas que imponham avisos inúteis a operações banais e, por consequência, banalizem os alertas destinados a manipulações relevantes.

A assimetria central também não pode ser corrigida apenas por alfabetização midiática. Educação crítica é indispensável, porém transfere ao indivíduo um ônus que decorre de escolhas industriais e arquitetônicas. Mesmo usuários atentos podem ser enganados por materiais tecnicamente sofisticados, sobretudo quando circulam em situações de urgência, como eleições, crises sanitárias, conflitos armados ou desastres. Exigir vigilância permanente produz exaustão cognitiva e beneficia os atores que controlam sistemas de criação, publicidade e recomendação. A resposta adequada

deve combinar capacidades individuais com deveres institucionais de prevenção, documentação e resposta.

A sociedade sintética, desse modo, não rompe com a sociedade em rede. Ela se instala sobre suas infraestruturas, aproveita a concentração de dados e a lógica de engajamento, e adiciona uma capacidade industrial de produção simbólica. O poder passa a envolver a programação das redes, a seleção dos fluxos e a fabricação automatizada dos elementos que neles circulam. Essa configuração exige uma teoria jurídica que trate autenticidade como condição procedimental da comunicação, sem transformá-la em sinônimo de verdade oficial.

3 Autenticidade informacional e governança jurídica da confiança

A autenticidade informacional pode ser compreendida como a possibilidade de relacionar um conteúdo a uma cadeia minimamente verificável de criação, alteração e disponibilização. Essa definição possui caráter procedimental. Ela não certifica que uma afirmação seja verdadeira nem que o autor seja confiável. Permite, contudo, avaliar quem assumiu responsabilidade pela mensagem, quais transformações relevantes foram declaradas e se o objeto recebido corresponde ao que foi publicado por determinada fonte. Em termos jurídicos, a autenticidade funciona como infraestrutura de cognoscibilidade, indispensável quando os sinais sensoriais tradicionais já não bastam para distinguir registro, simulação e montagem.

Um regime coerente deve partir de riscos concretos. Conteúdos que reproduzem a aparência ou a voz de pessoa identificável, materiais empregados em propaganda eleitoral, comunicações comerciais, informação de interesse público e sistemas capazes de interação persuasiva merecem obrigações mais intensas. Usos privados, artísticos ou evidentemente ficcionais podem receber tratamento diverso. A diferenciação impede que a regulação recaia de maneira uniforme sobre atividades cujo potencial de dano é incomparável e preserva a proporcionalidade exigida em qualquer restrição relacionada ao discurso.

O Regulamento (UE) 2024/1689 oferece referência importante. Seu artigo 50 estabelece deveres de transparência para determinadas aplicações de inteligência artificial. Fornecedores de sistemas que geram conteúdo sintético devem assegurar que as saídas sejam marcadas em

formato legível por máquina e detectáveis como artificialmente geradas ou manipuladas. O regulamento também exige, com ressalvas destinadas à liberdade artística, satírica e editorial, a divulgação de que conteúdos de deepfake foram artificialmente gerados ou modificados. A solução europeia desloca parte do dever para o fornecedor e para o responsável pela implantação, evitando atribuir toda a carga de verificação ao destinatário (UNIÃO EUROPEIA, 2024).

O modelo europeu possui mérito, mas não encerra o problema. Marcas podem ser removidas, metadados podem perder-se em processos de conversão e sistemas abertos podem operar fora dos agentes submetidos à jurisdição mais rigorosa. Além disso, um rótulo genérico de conteúdo gerado por IA informa pouco sobre a natureza e a relevância da intervenção. A eficácia depende de padrões interoperáveis, interfaces compreensíveis e mecanismos que permitam verificar a integridade da informação de proveniência. Transparência formal que ninguém encontra ou compreende não corrige a assimetria cognitiva.

Nesse ponto, o padrão técnico desenvolvido pela Coalition for Content Provenance and Authenticity oferece contribuição relevante. As Content Credentials vinculam ao ativo digital declarações verificáveis sobre sua origem e seu histórico de edição. A especificação C2PA preserva sucessivas informações de proveniência e permite que aplicativos apresentem ao usuário dados sobre como determinado objeto foi criado ou alterado (C2PA, 2025). Seu valor jurídico reside menos em proclamar autenticidade substancial do que em produzir uma trilha de responsabilidade tecnicamente verificável. O próprio modelo reconhece que proveniência não equivale a juízo sobre a veracidade ou a qualidade do conteúdo.

A incorporação jurídica de padrões de proveniência exige cautela. Nenhuma tecnologia isolada deve adquirir a condição de selo estatal exclusivo de realidade. Sistemas de credenciais podem reproduzir assimetrias de acesso, excluir produtores independentes e criar dependência de autoridades certificadoras privadas. Também podem gerar falsa segurança, pois um conteúdo corretamente atribuído permanece capaz de conter mentira, propaganda ou erro. A governança adequada deve promover interoperabilidade, auditabilidade e pluralidade de soluções, além de assegurar que a ausência de credencial não seja automaticamente interpretada como prova de falsidade.

As Diretrizes da UNESCO para a Governança das Plataformas Digitais oferecem uma moldura complementar. O documento adota uma perspectiva fundada em direitos humanos e distribui responsabilidades entre Estados, plataformas, sociedade civil, meios de comunicação, academia e comunidade técnica. Transparência, devida diligência, avaliação de riscos e mecanismos de recurso aparecem como elementos de uma governança sistêmica, orientada simultaneamente à liberdade de expressão e ao acesso à informação (UNESCO, 2023). Essa abordagem evita duas simplificações recorrentes: confiar exclusivamente na remoção de conteúdo ou entregar a decisão a empresas sem deveres públicos de explicação.

No constitucionalismo brasileiro, uma política de autenticidade deve dialogar com a liberdade de manifestação, a vedação do anonimato, a proteção da honra, da imagem e dos dados pessoais, o devido processo e o pluralismo. A vedação do anonimato não autoriza eliminar o uso de pseudônimos nem expor fontes e pessoas vulneráveis. Sua função constitucional relaciona-se à possibilidade de responsabilização, e não à identificação pública compulsória em toda comunicação. Por isso, deveres de rastreabilidade devem concentrar-se em agentes profissionais, sistemas de grande alcance e operações capazes de causar riscos relevantes, com salvaguardas para o sigilo e para a expressão protegida.

A proteção de dados acrescenta outra limitação. Mecanismos de proveniência não devem registrar indiscriminadamente identidade civil, localização e dispositivos utilizados. O princípio da necessidade recomenda coletar apenas dados adequados à finalidade de demonstrar origem e integridade. Em muitos casos, assinaturas criptográficas e credenciais institucionais podem comprovar vínculo com uma fonte sem revelar dados excessivos ao público. A arquitetura de autenticidade precisa ser concebida desde o início com controles de privacidade, segurança e acesso diferenciado.

Uma governança jurídica da autenticidade pode organizar-se em cinco eixos articulados. O primeiro consiste em transparência significativa sobre conteúdos sintéticos relevantes, apresentada no ponto de contato com o usuário e não escondida em documentos extensos. O segundo corresponde à proveniência interoperável, capaz de conservar informações sobre criação e alterações materiais ao longo da cadeia de distribuição. O terceiro envolve avaliação de riscos e testes contra usos previsíveis de personificação, fraude e manipulação cívica. O quarto exige canais rápidos de contestação, correção e preservação de prova. O quinto estabelece

supervisão independente, com acesso de pesquisadores e autoridades a informações suficientes para examinar falhas sistêmicas.

Esses eixos devem observar uma gradação de responsabilidades. O desenvolvedor de um modelo de uso geral controla aspectos diferentes daqueles controlados pela plataforma que o integra, pelo anunciante que encomenda uma peça e pelo usuário que publica o resultado. A imputação uniforme obscurece essa distribuição de capacidades. A diligência exigível precisa acompanhar o poder de prevenir o dano, documentar a operação e oferecer reparação. Suzor (2019) demonstra que plataformas exercem formas privadas de governo sobre comunidades digitais. Quando incorporam ferramentas generativas e controlam sua distribuição, sua responsabilidade institucional aumenta porque passam a governar simultaneamente a produção e a circulação.

A tutela da autenticidade também precisa de garantias processuais. Classificações automatizadas cometem erros e podem rotular como sintético um conteúdo autêntico. A pessoa afetada deve conhecer a razão do aviso, contestá-lo e obter revisão em prazo compatível com a velocidade da circulação. Em períodos eleitorais, uma resposta tardia equivale frequentemente à ausência de resposta. Por outro lado, a urgência não justifica decisões opacas ou a remoção automática de material jornalístico, satírico ou documental. Procedimentos escalonados podem combinar aviso provisório, redução cautelar de funcionalidades específicas e revisão humana qualificada, conforme a gravidade do risco e a robustez dos indícios.

A liberdade de expressão conserva posição estruturante nesse modelo. Dworkin (1996) compreende a legitimidade política como dependente do tratamento dos cidadãos como membros responsáveis da comunidade. Restringir ideias por discordância governamental viola essa condição. Exigir que uma simulação realista revele sua natureza, contudo, não equivale necessariamente a proibir seu conteúdo. Em situações adequadamente definidas, o dever de divulgação preserva a autonomia do receptor, que permanece livre para assistir, interpretar e compartilhar a obra com conhecimento de sua proveniência. A medida torna-se problemática quando o rótulo exprime julgamento ideológico, impede sátira reconhecível ou condiciona a fala a autorização prévia.

O núcleo normativo proposto pode ser resumido como um direito à contextualização da origem em comunicações sintéticas de risco elevado. Esse direito não promete eliminar a mentira. Ele assegura

condições mínimas para que indivíduos e instituições formem juízos sem que a natureza artificial de um interlocutor ou de uma evidência seja deliberadamente ocultada. Corresponde, no plano coletivo, à proteção da autodeterminação informacional e democrática. Escolhas livres dependem do acesso a elementos que permitam compreender como a mensagem foi produzida e por quais interesses sua circulação foi organizada.

Há, por fim, um risco de concentração regulatória. Grandes empresas possuem recursos para implementar credenciais, auditorias e equipes de conformidade, ao passo que pequenos desenvolvedores e produtores independentes podem enfrentar custos desproporcionais. Obrigações escalonadas, padrões abertos, ferramentas públicas de implementação e exceções cuidadosamente delimitadas reduzem esse efeito. O objetivo não é congelar a inovação, mas impedir que seu custo social seja externalizado sobre vítimas de personificação, instituições eleitorais e o ecossistema informacional.

A confiança não será reconstruída por um selo único ou por uma autoridade central da verdade. Ela decorre da combinação entre instituições responsáveis, procedimentos contestáveis, arquitetura verificável e educação crítica. O direito pode estruturar essa combinação ao distribuir deveres, exigir documentação e proteger espaços de dissenso. A autenticidade informacional deve operar como garantia da liberdade comunicativa, e não como seu substitute sempre vinculado a verdade factual.

4 Conclusão

A inteligência artificial generativa introduziu uma mudança qualitativa no ambiente comunicacional. A sociedade em rede continua organizada por fluxos, plataformas e sistemas de recomendação, mas passa a incorporar objetos produzidos por máquinas em escala industrial e com crescente verossimilhança. A sociedade sintética nomeia essa sobreposição entre infraestruturas de circulação e infraestruturas de fabricação simbólica. Seu problema jurídico central não é a artificialidade em si, mas a ruptura entre aparência, origem e responsabilidade.

A desordem informacional assume, nesse contexto, nova configuração. Conteúdos sintéticos podem induzir crenças falsas, simular apoio coletivo e comprometer provas autênticas por meio da dúvida generalizada. A resposta centrada exclusivamente em remoção e responsabilização posterior mostra-se insuficiente. Quando o dano se produz

pela velocidade da circulação e pela impossibilidade prática de reconstruir a origem, a prevenção depende de informações de proveniência, avisos compreensíveis, documentação técnica e canais efetivos de contestação.

A governança jurídica da autenticidade proposta neste capítulo não institui um árbitro público da verdade. Ela distingue autenticidade procedimental de verdade material e distribui deveres conforme o controle exercido por desenvolvedores, fornecedores, plataformas e usuários profissionais. O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial, as Diretrizes da UNESCO e o padrão C2PA demonstram que transparência, diligência e proveniência já formam um campo regulatório concreto. Ainda assim, sua incorporação deve respeitar privacidade, proporcionalidade, liberdade artística, proteção de fontes e pluralismo tecnológico.

A reconstrução da confiança exige preservar a possibilidade de crítica e, simultaneamente, reduzir as assimetrias que tornam o destinatário incapaz de reconhecer a natureza da comunicação recebida. Nesse equilíbrio, a autenticidade informacional apresenta-se como condição para o exercício consciente da liberdade. O direito não pode garantir que toda mensagem seja verdadeira, mas pode exigir que atores dotados de poder técnico não ocultem elementos essenciais sobre sua fabricação e assumam responsabilidades compatíveis com os riscos que criam.

Referências

ARENDT, Hannah. Truth and politics. In: ARENDT, Hannah. **Between past and future**. New York: Penguin Books, 2006.

BALKIN, Jack M. **Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation.** UC Davis Law Review, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149-1210, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

COALITION FOR CONTENT PROVENANCE AND AUTHENTICITY. C2PA technical specification. Version 2.2. 2025. Disponível em: https://spec.c2pa.org/specifications/specifications/2.2/. Acesso em: 20 set. 2026.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's law: the moral reading of the American Constitution**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy.** Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

LESSIG, Lawrence. **Code: version 2.0**. New York: Basic Books, 2006.

SUZOR, Nicolas P. Lawless: **the secret rules that govern our digital lives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial.** Jornal Oficial da União Europeia, 12 jul. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj. Acesso em: 20 set. 2026.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Guidelines for the governance of digital platforms: safeguarding freedom of expression and access to information through a multistakeholder approach**. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387921. Acesso em: 20 set. 2026.

VELLOSO, Leandro. **Desordem informacional e a crise da verdade factual nas democracias digitais.** SSRN, 2026a. DOI: 10.2139/ssrn.6655659. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=6655659. Acesso em: 20 set. 2026.

VELLOSO, Leandro. **O processo eleitoral na era da inteligência artificial**. Migalhas, 19 jun. 2026b. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/456239/o-processo-eleitoral-na-era-da-ia. Acesso em: 20 set. 2026.

Capítulo 14

A CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ APÓS A CONSULTA POPULAR: O POTENCIAL DAS REDES SOCIAIS NO CASO YASUNÍ

Bruna Miranda de Oliveira[1]
Renata Miranda de Oliveira[2]

1 Introdução

A participação cidadã não se esgota necessariamente no momento em que a vontade popular é formalmente manifestada. Nos mecanismos de democracia direta, a decisão tomada pelos cidadãos pode exigir, para sua implementação, a atuação posterior das instituições estatais, tornando relevante a continuidade da participação social, inclusive por meios tecnológicos, no acompanhamento das medidas adotadas pelo Poder Público. Essa questão ganha especial relevância no caso Yasuní, no Equador, em que a população decidiu, em 2023, pela manutenção do petróleo do Bloco 43, localizado no Parque Nacional Yasuní, no subsolo, sem que, no entanto, as medidas necessárias à implementação do resultado tenham sido integralmente cumpridas pelas instituições estatais.

É nesse contexto que se insere o problema objeto do presente estudo: como assegurar os efeitos de uma decisão tomada pelos cidadãos quando sua implementação depende da atuação das próprias instituições estatais?

1 Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - IEC PUC Minas. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais. Advogada. E-mail: bruna.mol.030@gmail.com.

2 Possui mestrado em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais - PUC Minas (bolsista CAPES). Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais - IEC PUC Minas. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais. Integrante dos grupos de pesquisa "Processo e Decidibilidade Democrática" e "Grupo de Estados Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", ambos do PPGD da PUC Minas. Advogada. E-mail: renata.m.oliveira.adv@gmail.com.

Nesse cenário, suscita-se a necessidade de continuidade da participação dos cidadãos no acompanhamento desse processo, após o encerramento do processo formal de deliberação.

Assim, parte-se, como hipótese, da possibilidade de que as redes sociais constituam instrumentos capazes de auxiliar no cumprimento do pronunciamento popular, ao ampliar as possibilidades de comunicação, mobilização, acompanhamento e fiscalização da atuação estatal. Não se pretende, no entanto, atribuir à tecnologia a substituição das instituições responsáveis pelo cumprimento das decisões, mas investigar seu potencial como instrumento complementar de participação cidadã, capaz de favorecer a circulação de informações, o acompanhamento das providências institucionais e a cobrança de sua concretização.

Para examinar essa questão, inicialmente, buscou-se analisar a consulta popular sobre a exploração de petróleo no Parque Yasuní, abordando-se o instituto da consulta popular no Equador e o percurso da iniciativa relacionada ao Bloco 43, desde a mobilização para sua convocação até a apreciação de sua constitucionalidade pela Corte Constitucional e, posteriormente, a realização da consulta popular em agosto de 2023. O objetivo, nesse primeiro momento, é contextualizar o processo que conduziu à manifestação da população equatoriana sobre a exploração petrolífera no Parque Nacional Yasuní.

Na sequência, pretendeu-se examinar o descumprimento do pronunciamento popular, partindo-se do resultado da consulta e das consequências jurídicas reconhecidas pela Corte Constitucional para discutir a dependência da atuação das instituições estatais para o cumprimento da decisão. Nesse tópico, verificou-se a necessidade de acompanhamento da atuação estatal após a realização da consulta e de permanência da participação cidadã na fiscalização e na cobrança do cumprimento da decisão.

Por fim, último tópico, buscou-se averiguar de que maneira as inovações tecnológicas, especialmente as redes sociais, podem contribuir para o cumprimento da decisão tomada na consulta popular. A partir da discussão sobre mobilização social, comunicação e participação, pretendeu-se investigar como esses instrumentos podem ser utilizados não apenas na formação da vontade coletiva, mas também no acompanhamento da atuação institucional posterior, na fiscalização e na cobrança da concretização do pronunciamento popular.

2 A consulta popular sobre a exploração de petróleo no Parque Yasuní

Inicialmente, é importante ressaltar que a consulta popular constitui um importante instrumento de democracia direta que, no Equador, encontra previsão no artigo 104 da Constituição (Equador, 2008). Tal mecanismo consiste em dirigir ao povo uma ou mais perguntas com o objetivo de que este decida sobre um tema de interesse geral (Oca, 2012). A consulta popular se divide em duas modalidades, quais sejam, (i) o direito da cidadania a ser consultada sobre assuntos de relevância e (ii) o direito de cada cidadão a convocar a consulta sobre temas que considera relevantes, caso em que a cidadania se posiciona mais ativamente (Oca, 2012).

Quando é proposta uma consulta popular (seja pela cidadania, pela Presidência da República ou pelos Governos Autônomos Descentralizados), a Corte Constitucional deve emitir um *dictamen*, consistente em um parecer prévio sobre a sua constitucionalidade. E, para que seja feita a convocação pela cidadania, faz-se necessário o respaldo de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, quando a consulta for de caráter nacional, ou dez por cento, quando a consulta for de caráter local (Equador, 2008), requisito denominado pela Corte Constitucional como legitimação democrática.

A possibilidade de invocação desse mecanismo para que a cidadania possa decidir sobre temas relevantes deu ensejo a uma quantidade considerável de solicitações de consultas populares visando à proibição da atividade de mineração em algumas regiões do Equador. Nesse cenário, em 22 de agosto de 2013, houve uma iniciativa cidadã sobre a exploração petrolífera no Parque Nacional Yasuní, com o objetivo de perguntar aos eleitores se estavam de acordo com a manutenção do petróleo do bloco ITT (Ishpingo, Tambococha e Tiputini), conhecido como bloco 43, indefinidamente no subsolo (Equador, 2023).

Entretanto, referida a consulta popular passou por grandes obstáculos até a sua efetiva realização. Com efeito, em 26 setembro de 2013, após a apresentação da solicitação de consulta popular perante o *Consejo Nacional Electoral* (CNE) e a Corte Constitucional, a Sala de Admissão da Corte determinou que, antes da realização do controle de constitucionalidade, fosse encaminhado o informe favorável de cumprimento da legitimação democrática pelo CNE (Equador, 2023), em

aplicação à regra jurisprudencial que havia sido definida pela Corte em 25 de setembro daquele ano (isto é, um dia antes da análise).

Dito de outro modo, antes da aferição da constitucionalidade da proposta pela Corte Constitucional, deveria o proponente coletar a quantidade de assinaturas necessárias para a obtenção do respaldo previsto pela Constituição (Equador, 2013). Por conseguinte, estabeleceu-se uma situação em que se tornaria necessário realizar uma intensa mobilização social para coletar uma grande quantidade de assinaturas para a realização de uma consulta popular que, ao final, poderia ter seu conteúdo considerado inconstitucional pela Corte.

Apesar disso, foram empreendidos grandes esforços pelo coletivo Yasunidos, que, mesmo com poucos recursos, logrou êxito em obter, dentro do prazo, uma quantidade de assinaturas trinta por cento superior a cinco por cento do eleitorado, que, à época, correspondia a cerca de quinhentos e oitenta mil eleitores (Acosta, 2016). Entretanto,

esta titânica ação não prosperou devido a uma fraude promovida pelas autoridades do Conselho Nacional Eleitoral, que, em conluio com o governo, bloquearam a consulta anulando massivamente cerca de 400 mil assinaturas. Para tanto, elencaram uma série de argumentos falaciosos e também formalidades que contradizem inclusive a própria Constituição (Acosta, 2016, p. 227).

Posteriormente, houve uma longa discussão sobre a validade ou não da verificação das assinaturas coletadas, marcando um percurso repleto de percalços para a realização da consulta popular[1]. Fato é que, após este longo percurso, finalmente o CNE reconheceu a presença do requisito da legitimação democrática da proposta de consulta popular, remetendo-a à

1 Nesse contexto, houve decisões contraditórias do CNE, impugnações e recursos dos integrantes do coletivo Yasunidos, auditoria independente para verificar a validade das assinaturas, recomendações do *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio* e decisões desfavoráveis do *Tribunal Contencioso Electoral* (TCE). Embora o grupo tenha apresentado número superior ao exigido, grande parte das assinaturas foi considerada inválida, e os recursos foram inicialmente rejeitados. Ato contínuo, a auditoria recomendou reconhecer a legitimidade democrática, mas o CNE manteve a posição de que não havia clareza suficiente para validar os registros. Em 2020, o TCE negou a pretensão de que o CNE concedesse o certificado de cumprimento de legitimidade democrática para a consulta. Diante disso, os representantes propuseram uma ação extraordinária de proteção perante a Corte Constitucional do Equador, que, em 2021, concluiu que houve violação do direito ao devido processo legal no que tange à garantia de fundamentação, motivo pelo qual tornou sem efeitos a sentença proferida pelo TCE e determinou a designação de uma nova conformação de tal tribunal para julgar o recurso de apelação que havia sido apresentado (Equador, 2021). Na sequência, finalmente, o TCE aceitou o recurso e determinou ao CNE que concedesse o certificado de legitimidade democrática (Equador, 2023).

Corte Constitucional para que fosse analisada a sua constitucionalidade. Por meio do *Dictamen* nº 6-22-CP/23, em 9 de maio de 2023, a Corte Constitucional proferiu decisão favorável à proposta de consulta popular, que, a partir de então, não mais encontrava óbices para a sua realização (Equador, 2023).

Assim, em 20 de agosto de 2023, a população equatoriana foi às urnas para decidir, em consulta popular, sobre a manutenção da extração do petróleo do Bloco 43, conhecido como ITT (Ishpingo, Tambococha e Tiputini), no subsolo do Parque Nacional Yasuní. Com aproximadamente 59% dos votos favoráveis, o resultado foi internacionalmente apresentado como um marco da conservação ambiental, da proteção dos povos indígenas e da chamada justiça climática (Schwab; Yumbo; Arteaga, 2026, p. 46).

3 O descumprimento do pronunciamento popular

O resultado das urnas, no entanto, não encerrou a controvérsia. Ao contrário, inaugurou o problema que interessa diretamente ao presente estudo, qual seja, como assegurar o cumprimento de uma decisão tomada pelos cidadãos quando sua concretização depende da atuação das próprias instituições estatais? No caso em análise, a Corte Constitucional do Equador, no *Dictamen* nº 6-22-CP/23, reconheceu que eventual pronunciamento favorável produziria efeitos jurídicos, também, sobre as atividades de exploração já iniciadas no Bloco 43 e estabeleceu que, nesse caso, o Equador deveria promover a retirada progressiva e ordenada de toda atividade relacionada à extração de petróleo em prazo não superior a um ano da notificação dos resultados oficiais (Equador, 2023, p. 20).

Todavia, o prazo expirou sem que o encerramento integral das atividades tivesse se concretizado, sendo que tais atividades, inclusive, permanecem em funcionamento até o presente momento. Schwab, Yumbo e Arteaga observam, nesse sentido, que a consulta de Yasuní "prenuncia um processo de encerramento que ainda está por vir em outras partes do Equador, já que até o momento nenhum bloco de petróleo no país foi completamente fechado"[2] (Schwab; Yumbo; Arteaga, 2026, p. 49).

Diante desse cenário, percebe-se a insuficiência da atuação da Corte Constitucional em declarar a constitucionalidade da consulta

2 Nas palavras originais dos autores, em espanhol, a consulta de Yasuní "prefigura un proceso de cierre que en otras partes de Ecuador aún está por llegar, ya que hasta la fecha no se ha cerrado por completo ningún bloque petrolero en el país" (Schwab; Yumbo; Arteaga, 2026, p. 49).

popular e reconhecer formalmente seus efeitos jurídicos, evidenciando-se a importância de que não apenas o tribunal, mas também os cidadãos, assumam o compromisso de garantir sua eficácia concreta. Conforme destaca Santamaria, o desafio está em evitar que os direitos permaneçam como "letra morta" ou "papel mojado", exigindo da função judicial independência, sensibilidade e firmeza para controlar os atos do poder público e assegurar a materialização de direitos e a supremacia constitucional. No caso do Yasuní, isso significa que a Corte deveria atuar de forma mais incisiva para transformar o resultado das urnas em realidade efetiva, assegurando que a decisão democrática da população não seja esvaziada pela inércia estatal. Nas palavras do autor:

> En Ecuador hay un dicho popular que dice que "los derechos son letra muerta" o que "los derechos son papel mojado", para denotar que la brecha entre los prescrito en la Constitución y la realidad son enormes e insuperables. El análisis sobre la realización de lo prescrito en la norma en la realidad es lo que Norberto Bobbio denominó eficacia. En este punto entra en cuestión el funcionamiento efectivo de las garantías constitucionales. La función judicial y la Corte Constitucional están dotadas de todas las herramientas y posibilidades para poder controlar todo acto del poder público que atente contra derechos o contra la supremacía constitucional. El reto, en este sentido, consiste en que la función judicial sea absolutamente independiente y que tenga el conocimiento, la sensibilidad suficiente y el compromiso para asumir el encargo de controlar la constitucionalidad y transformar desde sus ámbitos de competencia la realidad. (Santamaria, 2008, p. 262-263).

No entanto, cabe aqui ressaltar que se entende que não apenas o tribunal é responsável por dar efetividade à decisão, mas também e, especialmente, os cidadãos que devem atuar na fiscalização, cobrança e pressão do Poder Público. Isso significa que a participação cidadã não deve se encerrar com a realização da consulta. Ao contrário, a fiscalização, o acompanhamento e a cobrança da atuação do Poder Público constituem mecanismos pelos quais os cidadãos devem permanecer envolvidos para fins de concretização da decisão.

Assim, no caso do Yasuní, a experiência demonstra que o reconhecimento jurídico da vontade popular não assegura, por si só, que as instituições estatais a cumpram. O problema desloca-se da realização da consulta (que vinha sendo obstaculizada por cerca de dez anos) para o cumprimento do pronunciamento popular, exigindo mecanismos capazes de tornar visível a atuação institucional, permitir a fiscalização

pelos cidadãos e preservar a participação da coletividade mesmo após o encerramento formal do processo decisório.

4 A inovação tecnológica como instrumento capaz de auxiliar no cumprimento do pronunciamento popular no caso do Parque Yasuní

Conforme demonstrado acima, a experiência da consulta popular sobre a continuidade ou não da exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuní demonstra que entre a proclamação formal da vontade popular e a sua concretização pode vir a existir um espaço que demanda mobilização social, comunicação e mecanismos capazes de manter a sociedade ativa no acompanhamento e na cobrança do cumprimento das decisões coletivamente produzidas. Afinal, embora os meios de representação política e os mecanismos de participação direta (tais como a consulta popular) visem a atender as exigências de autonomia e autodeterminação, não existe "nenhuma garantia, a não ser a própria mobilização política e social, de que esses meios ou instrumentos sejam utilizados no sentido da garantia e do cumprimento de suas finalidades, não no sentido de sua subversão" (Cattoni de Oliveira, 2025, p. 75).

É nessa perspectiva que as inovações tecnológicas, especialmente por meio das redes sociais, podem assumir uma importante função na garantia de que os mecanismos de democracia direta sejam utilizados no sentido de fortalecer a autonomia e autodeterminação democrática. Isso porque, conforme restará demonstrado a seguir, tais inovações tecnológicas possuem potencial para ampliar e fortalecer os instrumentos de participação, comunicação, acompanhamento e mobilização social.

4.1 As redes sociais como mecanismos de mobilização social para tornar o Direito efetivo

A construção de uma sociedade participativa e democrática pressupõe que os indivíduos se reconheçam como sujeitos capazes de interferir na realidade em que estão inseridos. Nesse sentido, em obra dedicada ao estudo da mobilização social, José Bernardo Toro A. e Nísia Maria Duarte Werneck destacam, justamente, a necessidade de superar uma postura passiva diante da realidade, alertando que, caso contrário,

"nos desobrigarmos da tarefa de transformá-la" (Toro A.; Werneck, 1997, p. 15).

Segundo tais autores, a mobilização social "ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade, uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, os resultados desejados por todos" (Toro A.; Werneck, 1997, p. 11). Mobilizar significa, pois, "convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados" (Toro A.; Werneck, 1997, p. 11). Assim, verifica-se que não se trata da simples reunião de indivíduos, mas da construção de uma atuação coordenada em torno de determinada finalidade.

Ainda no que diz respeito à mobilização social, cumpre registrar que a comunicação ocupa posição central nesse processo. Nessa perspectiva, Toro A. e Werneck (1997, p. 12) caracterizam a "mobilização social como um ato de comunicação", ressaltando que sua estabilidade depende do "compartilhamento de discurso, visões e informações" entre os participantes e da percepção de que diferentes pessoas, em seus respectivos espaços de atuação, estão agindo de acordo com propósitos comuns (Toro A.; Werneck, 1997, p. 12). A comunicação, nesse sentido, não é mero instrumento acessório da mobilização social, mas constitui uma própria condição de existência desta.

É justamente em relação a esse ponto que as transformações tecnológicas das últimas décadas merecem destaque. Embora a obra de Toro e Werneck tenha sido publicada no final do século passado, isto é, antes da configuração contemporânea das redes sociais digitais, suas formulações sobre comunicação, participação e mobilização podem ser relacionadas aos mecanismos atualmente disponíveis no ambiente virtual. Ora, a internet ampliou significativamente a velocidade, o alcance e a capacidade de comunicação entre indivíduos que compartilham determinada preocupação ou objetivo. Nesse contexto, Santos, Tavares e Barbosa afirmam que "a internet como meio de interação e aproximação interpessoal pode espalhar informações e promover mobilizações sociais em torno de uma determinada causa" (Santos *et al*, 2014, p. 25).

Verifica-se, pois, que a utilização das redes sociais pode contribuir para o alargamento da comunicação e da participação, na medida em que permite que informações sejam compartilhadas para além dos espaços institucionais tradicionais e que diferentes indivíduos possam acompanhar e reproduzir ações relacionadas a um objetivo comum.

Essa imensa capacidade de comunicação contida nas redes sociais pode converter-se em mobilização concreta. Frisa-se que Toro e Werneck (1997, p. 12) identificam, no processo de mobilização, um primeiro momento relacionado ao "despertar do desejo e da consciência da necessidade de uma atitude ou mudança" e um segundo momento correspondente à "transformação desse desejo e dessa consciência em disposição para a ação e na própria ação" (Toro A.; Werneck, 1997, p. 12). As redes sociais podem atuar exatamente nesses dois momentos, ao permitir que informações sejam difundidas em grande escala, que indivíduos identifiquem interesses comuns e que ações coletivas sejam coordenadas.

Exemplo dessa possibilidade diz respeito às manifestações ocorridas no Brasil em 2013, analisadas no artigo desenvolvido por Santos, Tavares e Barbosa. Referidos autores examinaram a repercussão, na internet, dos protestos ocorridos naquele ano e identificaram a utilização das redes sociais como instrumento de organização e comunicação das manifestações (Santos *et al*, 2014, p. 25-26).

Ainda, tais autores demonstram que a comunicação mediada por computadores deixou de estar restrita ao entretenimento e passou a mostrar potencial para a "reivindicação dos direitos e cobrança do cumprimento dos deveres do Estado" (Santos *et al*, 2014, p. 29). Aplicando tais constatações ao caso em análise no presente estudo, verifica-se que a tecnologia pode fornecer instrumentos para que a sociedade não apenas participe da formação da vontade coletiva, mas também acompanhe a atuação estatal posterior e reivindique a concretização do resultado obtido.

4.2 Como as redes sociais podem ajudar a dar cumprimento à decisão da consulta popular no caso Yasuní

No caso Yasuní, conforme reconhecido pela Corte Constitucional do Equador no *Dictamen* No. 6-22-CP/23, de 9 de maio de 2023, a pergunta submetida à consulta popular possuía potencial para produzir efeitos concretos sobre a exploração do petróleo do Bloco 43. A Corte considerou que um resultado favorável poderia implicar a suspensão da extração e estabeleceu parâmetros para sua execução progressiva e ordenada, inclusive com a retirada das atividades relacionadas à exploração no prazo máximo de um ano após a notificação dos resultados oficiais (Equador, 2023, p. 15 e 20). No entanto, conforme demonstrado anteriormente, embora o resultado da consulta popular tenha sido favorável à suspensão

da exploração, as medidas previstas não foram implementadas no prazo estabelecido, permanecendo, até o momento, sem cumprimento.

Nesse cenário, as redes sociais podem constituir fortes instrumentos de transparência, monitoramento, pressão e mobilização. A partir de informações públicas sobre a implementação (ou não) da decisão, organizações, pesquisadores e cidadãos podem acompanhar as medidas adotadas pelo Poder Público, divulgar dados, registrar avanços ou eventuais divergências entre as providências institucionais e o conteúdo da decisão popular, bem como ampliar o conhecimento social acerca do processo, de modo a pressionar as instituições a dar cumprimento.

Repise-se que a experiência brasileira analisada por Santos, Tavares e Barbosa demonstra que as redes sociais podem alcançar número expressivo de pessoas e articular comunicação digital e mobilização (Santos *et al*, 2014, p. 27-28), que pode ser utilizada em processos contemporâneos de acompanhamento de decisões públicas.

A tecnologia, assim, não deve ser compreendida como substituta do Direito ou das instituições responsáveis por sua execução. Sua função seria complementar, de modo a ampliar a capacidade da população de conhecer, acompanhar, fiscalizar e cobrar a efetivação do comando jurídico. Como a mobilização social pressupõe o despertar da consciência e a sua transformação "em disposição para a ação" (Toro A.; Werneck, 1997, p. 67), as redes digitais podem contribuir para que os cidadãos equatorianos não permaneçam apenas como destinatários da decisão, mas participem também do processo de acompanhamento, fiscalização e pressão para sua concretização.

5 Considerações finais

A análise do caso Yasuní demonstrou que a realização da consulta popular não encerra necessariamente a participação cidadã. Após um percurso institucional iniciado em 2013, marcado por obstáculos à convocação da consulta, a população equatoriana decidiu, em 2023, pela manutenção do petróleo do Bloco 43 no subsolo. Entretanto, embora a Corte Constitucional tenha reconhecido efeitos jurídicos para o resultado e estabelecido prazo para a retirada progressiva das atividades de exploração, as medidas não foram integralmente implementadas. O caso demonstra, assim, a importância da continuidade da atuação cidadã após

a manifestação nas urnas, mediante o acompanhamento, a fiscalização e a cobrança da atuação institucional.

Nesse contexto, a partir das contribuições de Cattoni de Oliveira, Toro e Werneck e Santos, Tavares e Barbosa, verificou-se que a mobilização social e a comunicação constituem elementos relevantes para a participação democrática e que as redes sociais podem ampliar suas possibilidades. No caso Yasuní, esses instrumentos podem favorecer a circulação de informações, o acompanhamento das medidas adotadas pelo Poder Público e a mobilização da sociedade em torno do cumprimento do pronunciamento popular.

Conclui-se, portanto, que as redes sociais apresentam potencial para atuar como instrumentos complementares de participação cidadã, especialmente após a realização de consultas populares cujos resultados dependam de atuação institucional posterior. Não se trata de substituir as instituições responsáveis pelo cumprimento da decisão, mas de ampliar as possibilidades de comunicação, acompanhamento, fiscalização e mobilização social, contribuindo para que a participação cidadã não se encerre com a formação da vontade popular.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia literária, Elefante, 2016.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição**. 4. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2025. p. 75.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**. Quito: Assembleia Nacional, 2008. Disponível em: https://votoenelexterior.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2026/01/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf. Acesso em: 10. set. 2026.

EQUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. **Dictamen nº 001-13-DCP-CC**. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freiré, julgado em 25 de setembro de 2013. Quito, D.M.: CC, 2013. Disponível em: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_GY4LWIzN2UtMTFmZDc2YTE2MjAxLnBkZiJ9. Acesso em: 3 set. 2026.

EQUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. **Sentencia nº 348-20-EP/21**. En la presente sentencia se analiza la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de apelación emitida por el Tribunal Contencioso Electoral. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por haberse vulnerado tal garantía. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez, julgado em 24 nov. 2021. Quito, D.M: CC, 2021. kZWYtOGI3Yy0xM2M2NDk2YWI0MWMucGRmIn0=. Acesso em: 4 set. 2026.

EQUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. **Dictamen nº. 6-22-CP/23**. El presente dictamen realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular para mantener el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el subsuelo. Luego de realizar el análisis, la Corte Constitucional emite dictamen favorable de los considerandos y la pregunta. Relator: Alí Lozada Prado, julgado em 9 maio 2023. Quito, D.M: CC, 2023.

OCA, Berenice Pólit Montes de. Control constitucional de los mecanismos de participación popular directa. *In*: PINTO, Juan Montaña (ed.). **Apuntes de derecho procesal constitucional**: Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, t. 3, 2012. p. 63-100.

SANTAMARIA, Ramiro Ávila. **El neoconstitucionalismo transformador**: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008. Quito: Abya Yala, 2011. *E-book*.

SANTOS, Flávia Martins dos.; TAVARES, Viviany Rodrigues de Souza ; BARBOSA, Bruno dos Reis. O Uso Das Redes Sociais Como Meio De Mobilização Social nos protestos nacionais de junho de 2013. **Revista Panorama**. v. 4. n. 1. jan./dez. 2014. p. 21-30.

SCHWAB, Julia; YUMBO, Rafael; ARTEAGA, Natali Cáceres. La 'Consulta Inconsultada: Autodeterminación Indígena y Legalidades Plurales en el Referéndum del Yasuní en Ecuador. **Latin American Legal Studies**. v. 14. n. 1. 2026, p. 18-72.

TORO, A. José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social:** um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

Capítulo 15

PATENTES ESSENCIAIS COMO INFRAESTRUTURA JURÍDICA DA ECONOMIA DIGITAL: GOVERNANÇA TECNOLÓGICA, INOVAÇÃO E LICENCIAMENTO FRAND

Andrea Martins[1]
Marcia Helena Ribeiro Pereira Nunes[2]

1 Introdução

A crescente difusão de padrões tecnológicos internacionais alterou de forma significativa o ambiente jurídico da inovação. À medida que tecnologias desenvolvidas por diferentes empresas passaram a ser incorporadas a especificações técnicas comuns, tornou-se possível assegurar a compatibilidade entre produtos, redes e serviços em escala global, favorecendo a expansão de mercados altamente dependentes da

1 Investigadora, Consultora Jurídica e Advogada. Com expertise em Propriedade Industrial. Especialista em Gestão de Projetos e Legal Master em Direito Digital, Inovação e Novas Tecnologias. Perita Judicial, Palestrante e Articulista. Possui experiência em pesquisa científica, produção acadêmica e participação em projetos e eventos científicos nacionais e internacionais. Sua trajetória articula prática jurídica, investigação científica e atuação institucional, destacando-se pela atuação na interface entre Direito Digital, Inovação, Tecnologia, Governança, Direito Ambiental e Sustentabilidade. É membro da Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial (ABAPI), Agente da Propriedade Industrial junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), e Investigadora do Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (GGINNS-USA/ESP/BR) e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Econômico e Direito de Energia em prol da Sustentabilidade da Região Norte do Brasil, vinculado à Universidade Federal de Roraima (UFRR) - Brasil. E-mail: andreamartins.adv.br@gmail.com.

2 Juíza Federal, cargo em que atuou por maior tempo, tendo sido Juíza convocada no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com competência em matérias Previdenciárias, Penais e de Propriedade Industrial. Mestre em Direito Público, tendo sido Juíza da Justiça do Trabalho da 1ª Região, da Justiça do Estado do Rio de Janeiro (desde o tempo do Estado da Guanabara). Ao longo de sua trajetória, participou de inúmeros processos de relevância, especialmente em questões penais, processuais e de propriedade industrial. Mesmo após sua aposentadoria, seu nome permanece registrado em documentos e decisões judiciais, refletindo a validade de sua contribuição para a vida jurídica do país. Revisora de textos jurídicos e Avaliadora. Investigadora do Grupo de Pesquisa GGINNS – Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (GGINNS-USA/ESP/BR). E-mail: marciahelenanunes@gmail.com

conectividade e da circulação do conhecimento. Esse processo, embora frequentemente percebido como um fenômeno de natureza essencialmente técnica, produziu relevantes consequências jurídicas ao aproximar a propriedade industrial, o direito concorrencial e a governança dos processos de padronização tecnológica (WIPO, 2024; CONTRERAS, 2017).

Os padrões tecnológicos exercem atualmente função indispensável na organização dos mercados intensivos em tecnologia. Sua finalidade consiste em estabelecer requisitos técnicos comuns que permitam a interoperabilidade entre produtos e serviços desenvolvidos por diferentes agentes econômicos, reduzindo custos de transação, ampliando a segurança dos investimentos e favorecendo a difusão de inovações. A elaboração desses padrões é conduzida por organismos especializados, entre os quais se destacam a *European Telecommunications Standards Institute* (ETSI), o *Institute of Electrical and Electronics Engineers* (IEEE) e a *International Telecommunication Union* (ITU), cujas políticas de propriedade intelectual procuram conciliar a incorporação de tecnologias patenteadas aos padrões com mecanismos que assegurem previsibilidade jurídica aos participantes do processo de padronização (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.).

É precisamente nesse contexto que surgem as Patentes Essenciais (*Standard Essential Patents* – SEPs). Considera-se essencial a patente cuja utilização é necessária para implementar determinado padrão tecnológico, de modo que fabricantes e desenvolvedores interessados em produzir bens ou serviços compatíveis com esse padrão dependam do acesso à tecnologia protegida. Essa característica diferencia as SEPs das patentes convencionais e explica a crescente atenção que o tema passou a receber na doutrina, nos organismos internacionais e nas autoridades de defesa da concorrência. A expansão dos processos de padronização transformou as Patentes Essenciais em elemento estratégico para setores de elevada intensidade tecnológica, nos quais a compatibilidade entre produtos constitui requisito indispensável ao funcionamento do mercado (CONTRERAS, 2021).

A centralidade assumida pelas SEPs evidencia que sua importância extrapola a proteção conferida ao inventor. A incorporação de uma tecnologia patenteada a um padrão internacional produz efeitos que alcançam a concorrência, a inovação incremental, a transferência de tecnologia e a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento tecnológico. Por essa razão, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual passou a dedicar atenção específica ao tema, instituindo uma estratégia voltada ao fortalecimento do diálogo internacional sobre Patentes Essenciais,

padronização tecnológica e mecanismos de licenciamento capazes de promover equilíbrio entre proteção patentária e disseminação da inovação (WIPO, 2024; WIPO, 2025).

A coexistência entre direitos exclusivos e necessidade de ampla implementação dos padrões tecnológicos fez surgir um dos principais desafios jurídicos da propriedade intelectual contemporânea: como assegurar remuneração adequada ao titular da patente sem comprometer o acesso às tecnologias indispensáveis para a implementação dos padrões? A resposta construída pelos organismos de padronização foi a adoção do compromisso de licenciamento em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (*Fair, Reasonable and Non-Discriminatory* – FRAND). Incorporado às políticas de propriedade intelectual de entidades como ETSI, IEEE e ITU, esse compromisso busca estabelecer parâmetros para o licenciamento das Patentes Essenciais, reduzindo assimetrias negociais e preservando a confiança no sistema de padronização internacional (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.; SIDAK, 2013; GERADIN, 2014).

Apesar da consolidação do modelo FRAND, sua aplicação permanece cercada por controvérsias. A literatura especializada demonstra que a posição estratégica ocupada pelos titulares de Patentes Essenciais pode favorecer práticas capazes de afetar a dinâmica concorrencial, como o *patent hold-up*, caracterizado pela exploração oportunista da dependência criada após a adoção do padrão tecnológico, e o *royalty stacking*, decorrente da incidência cumulativa de múltiplos royalties sobre um mesmo produto. Esses fenômenos revelam que a disciplina das SEPs não se limita ao direito de patentes, exigindo diálogo permanente com o direito concorrencial e com os mecanismos institucionais destinados a preservar a eficiência dos mercados de tecnologia (LEMLEY; SHAPIRO, 2007; SIDAK, 2013; CADE, 2025).

A crescente complexidade dessas relações levou autoridades regulatórias e organismos internacionais a reconhecerem que as Patentes Essenciais ocupam posição estratégica na economia contemporânea. O debate deixou de concentrar-se exclusivamente na validade ou na extensão dos direitos conferidos pela patente e passou a abranger questões relacionadas à governança tecnológica, à previsibilidade dos processos de padronização, à segurança jurídica dos licenciamentos e ao fortalecimento dos ambientes de inovação. Nesse cenário, compreender a função desempenhada pelas SEPs exige uma abordagem que ultrapasse a análise isolada da propriedade

industrial e considere a interação entre os diversos instrumentos jurídicos que sustentam os processos de padronização tecnológica.

Esse cenário explica o crescente interesse da literatura especializada pelas Patentes Essenciais nas duas últimas décadas. A produção científica internacional concentrou-se, em grande medida, na análise das implicações concorrenciais do licenciamento de tecnologias incorporadas aos padrões internacionais, na interpretação do compromisso FRAND e na definição de critérios aptos a assegurar remuneração adequada aos titulares das patentes sem inviabilizar o acesso às tecnologias essenciais pelas empresas implementadoras. Paralelamente, organismos internacionais intensificaram o debate institucional sobre transparência, previsibilidade e eficiência dos processos de padronização, reconhecendo que a estabilidade desse sistema constitui fator determinante para o desenvolvimento da inovação em escala global (CONTRERAS, 2017; CONTRERAS, 2021; WIPO, 2024; WIPO, 2025).

Entre as principais contribuições doutrinárias, destacam-se os estudos de Jorge L. Contreras, que evidenciam a profunda transformação experimentada pelo direito da propriedade intelectual diante da crescente dependência de padrões tecnológicos internacionais. Ao examinar a interação entre organismos de padronização, titulares de direitos de propriedade industrial e empresas implementadoras, o autor demonstra que a disciplina das Patentes Essenciais não pode ser compreendida apenas sob a perspectiva tradicional do direito de patentes, exigindo permanente diálogo com o direito concorrencial, a regulação econômica e os mecanismos institucionais de governança que estruturam o processo de padronização tecnológica (CONTRERAS, 2017; CONTRERAS, 2021).

No mesmo sentido, os estudos desenvolvidos por Lemley e Shapiro contribuíram para consolidar o debate acerca dos riscos econômicos e concorrenciais associados às Patentes Essenciais. Ao identificarem fenômenos como *patent hold-up* e *royalty stacking*, os autores demonstraram que a essencialidade da patente pode alterar significativamente o equilíbrio das negociações de licenciamento, justificando a construção de mecanismos destinados a preservar tanto os incentivos à inovação quanto a eficiência concorrencial dos mercados intensivos em tecnologia (LEMLEY; SHAPIRO, 2007). Essa preocupação também permeia os trabalhos de Sidak e Geradin, cujas análises sobre o significado jurídico do compromisso FRAND permanecem como referências fundamentais para compreender os critérios aplicáveis ao licenciamento das tecnologias

essenciais e os limites do exercício dos direitos conferidos aos seus titulares (SIDAK, 2013; GERADIN, 2014).

No plano institucional, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual passou a conferir tratamento prioritário ao tema ao instituir uma estratégia específica para Patentes Essenciais, voltada ao fortalecimento da cooperação internacional, à produção de conhecimento técnico e à promoção do diálogo entre governos, setor produtivo, academia e organismos de padronização. Essa iniciativa evidencia que as SEPs deixaram de representar um tema restrito aos especialistas em propriedade intelectual para assumir relevância crescente nas discussões sobre inovação, comércio internacional, competitividade e desenvolvimento tecnológico (WIPO, 2024; WIPO, 2025).

No Brasil, a matéria também passou a receber atenção mais sistemática. A Lei nº 9.279/1996 continua a constituir o principal fundamento normativo da proteção patentária, disciplinando os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Entretanto, a aplicação desse regime jurídico às Patentes Essenciais exige considerar peculiaridades que decorrem de sua inserção em processos internacionais de padronização tecnológica. Essa realidade motivou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a desenvolver estudos específicos sobre as repercussões concorrenciais das SEPs, reconhecendo que o tema ultrapassa os limites tradicionais da propriedade industrial e envolve questões relacionadas à inovação, ao funcionamento dos mercados tecnológicos e à política concorrencial (BRASIL, 1996; INPI, 2026; CADE, 2025). Da mesma forma, a literatura recente dedicada ao cenário brasileiro evidencia que as discussões envolvendo medidas inibitórias, licenciamento e tutela jurisdicional das Patentes Essenciais passaram a integrar, ainda que de forma incipiente, a agenda nacional de pesquisa em propriedade intelectual (BONADIO; TINOCO; LEOPOLDINO, 2024).

Embora esse conjunto de estudos tenha produzido contribuições decisivas para a compreensão do regime jurídico das Patentes Essenciais, observa-se que a literatura tende a concentrar sua atenção em aspectos específicos do fenômeno. Parte significativa das pesquisas dedica-se ao compromisso FRAND, às disputas envolvendo a fixação de royalties, às repercussões concorrenciais do *patent hold-up* ou às políticas adotadas pelos organismos de padronização. Essas abordagens são indispensáveis para o avanço do conhecimento, mas normalmente analisam tais questões de forma compartimentada, privilegiando um único eixo de investigação.

É justamente nesse ponto que se insere a presente pesquisa. Em vez de examinar isoladamente o regime jurídico das Patentes Essenciais, o compromisso FRAND ou os conflitos concorrenciais decorrentes do licenciamento, este estudo propõe uma análise integrada dessas dimensões, buscando compreender como a expansão da padronização tecnológica alterou a função prática desempenhada pelas SEPs na economia digital. Parte-se da premissa de que essas patentes deixaram de representar apenas instrumentos de proteção da atividade inventiva para ocupar posição estratégica na articulação entre propriedade industrial, padronização tecnológica, governança institucional e concorrência, circunstância que justifica uma leitura jurídica capaz de integrar essas diferentes perspectivas analíticas.

A constatação de que a literatura especializada privilegia, em grande medida, análises setoriais sobre o regime jurídico das Patentes Essenciais conduz à necessidade de uma abordagem que permita compreender essas diferentes dimensões de forma articulada. Mais do que examinar isoladamente o licenciamento FRAND, a proteção patentária ou os reflexos concorrenciais da padronização tecnológica, torna-se relevante investigar de que maneira esses elementos se relacionam e quais consequências produzem para a disciplina jurídica da inovação em um ambiente caracterizado pela crescente adoção de padrões tecnológicos internacionais.

É nesse contexto que se insere o problema de pesquisa que orienta este estudo, assim formulado: *como o regime jurídico das Patentes Essenciais influencia a implementação de padrões tecnológicos internacionais e quais são suas implicações para a governança tecnológica na economia digital?* A formulação dessa questão parte da compreensão de que as SEPs não podem ser analisadas apenas como uma categoria específica de direitos de propriedade industrial, mas como elemento integrante de um sistema jurídico mais amplo, no qual convergem interesses relacionados à inovação, à concorrência, à padronização tecnológica e ao desenvolvimento econômico.

Parte-se da hipótese de que a expansão dos padrões tecnológicos internacionais redefiniu a função prática desempenhada pelas Patentes Essenciais. Embora permaneçam submetidas aos fundamentos clássicos da proteção patentária, as SEPs passaram a exercer papel estratégico na organização dos processos de padronização tecnológica, exigindo uma interpretação integrada que considere simultaneamente os objetivos da propriedade industrial, os mecanismos de governança dos organismos de

padronização, as exigências do direito concorrencial e as particularidades do licenciamento em condições FRAND. Nessa perspectiva, a relevância contemporânea das Patentes Essenciais decorre menos da alteração de sua natureza jurídica do que da transformação do ambiente institucional e econômico em que esses direitos passaram a produzir efeitos.

A justificativa desta pesquisa reside na crescente importância assumida pelas Patentes Essenciais em um contexto de expansão dos mercados intensivos em tecnologia e de fortalecimento dos processos internacionais de padronização. A disciplina jurídica das SEPs passou a influenciar não apenas as relações entre titulares de patentes e empresas implementadoras, mas também aspectos relacionados à competitividade, à segurança jurídica dos licenciamentos, à circulação internacional de tecnologias e ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas à inovação. Sob essa perspectiva, compreender o papel desempenhado pelas Patentes Essenciais revela-se relevante tanto para o aprimoramento do debate acadêmico quanto para a interpretação e aplicação do direito da propriedade industrial em ambientes tecnológicos cada vez mais complexos.

O objetivo geral consiste em analisar o papel desempenhado pelas Patentes Essenciais na implementação de padrões tecnológicos internacionais, examinando suas implicações para a governança tecnológica na economia digital. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar a evolução da padronização tecnológica e sua relação com o surgimento das Patentes Essenciais; analisar a estrutura institucional dos principais organismos de padronização e suas políticas de propriedade intelectual; investigar os fundamentos jurídicos do compromisso FRAND e sua função no equilíbrio entre inovação e concorrência; discutir os desafios contemporâneos relacionados às SEPs em setores intensivos em tecnologia, incluindo inteligência artificial, Internet das Coisas e futuras redes de comunicação; e, por fim, oferecer uma interpretação integrada acerca da função atualmente desempenhada pelas Patentes Essenciais no contexto da economia digital.

Para alcançar esses objetivos, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise da Lei nº 9.279/1996, dos documentos produzidos pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, das políticas de propriedade intelectual da ETSI, IEEE e ITU, dos estudos elaborados pelo Conselho Administrativo de Defesa

Econômica e da literatura especializada selecionada para esta pesquisa, empregando o método dedutivo e a análise crítico-sistemática das fontes.

O artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira examina a evolução da padronização tecnológica e o surgimento das Patentes Essenciais no contexto da inovação contemporânea. A segunda analisa a governança dos organismos de padronização e os fundamentos jurídicos do compromisso FRAND. A terceira discute os principais desafios jurídicos relacionados às SEPs em setores estratégicos da economia digital, com destaque para inteligência artificial, Internet das Coisas, redes de nova geração e competição tecnológica internacional. A quarta desenvolve uma leitura integrada da função desempenhada pelas Patentes Essenciais, procurando demonstrar que sua relevância contemporânea decorre da interação entre propriedade industrial, padronização tecnológica, governança institucional e direito concorrencial, e não apenas da proteção conferida pelo sistema tradicional de patentes.

2 A padronização tecnológica como fundamento das patentes essenciais

A consolidação da economia digital intensificou a dependência de padrões tecnológicos internacionais capazes de assegurar compatibilidade entre produtos, serviços e redes desenvolvidos por diferentes agentes econômicos. Embora a padronização técnica acompanhe a evolução industrial desde o século XX, sua relevância ampliou-se significativamente com a expansão das tecnologias de informação e comunicação, cuja eficiência passou a depender da existência de especificações comuns que permitissem a interoperabilidade entre equipamentos, sistemas e aplicações. Nesse contexto, a padronização deixou de representar apenas um instrumento voltado à uniformização de requisitos técnicos para assumir papel estratégico na organização dos mercados de inovação e na difusão global de tecnologias (CONTRERAS, 2017; WIPO, 2024).

A elaboração de padrões tecnológicos é resultado de processos cooperativos conduzidos por organismos especializados que reúnem empresas, centros de pesquisa, universidades e demais atores envolvidos no desenvolvimento tecnológico. Instituições como a *European Telecommunications Standards Institute* (ETSI), o *Institute of Electrical and Electronics Engineers* (IEEE) e a *International Telecommunication*

Union (ITU) estabelecem procedimentos destinados à elaboração de especificações técnicas internacionalmente reconhecidas, permitindo que produtos desenvolvidos por diferentes fabricantes compartilhem protocolos comuns de funcionamento. A adoção desses padrões reduz custos de desenvolvimento, amplia a segurança jurídica das relações econômicas e favorece a disseminação de tecnologias em mercados altamente competitivos (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.).

A padronização tecnológica produz benefícios que transcendem a dimensão estritamente técnica. Ao proporcionar previsibilidade quanto aos requisitos necessários para a implementação de determinado padrão, cria condições favoráveis à realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, reduz incertezas regulatórias e estimula a concorrência baseada na qualidade, na eficiência e na capacidade inovadora das empresas. Como observa Contreras (2017), a crescente importância dos padrões internacionais modificou profundamente a relação entre propriedade intelectual e inovação, aproximando o direito de patentes das estruturas institucionais responsáveis pela coordenação dos processos de padronização.

Entretanto, a construção desses padrões frequentemente incorpora tecnologias protegidas por direitos de propriedade industrial. Durante o processo de desenvolvimento das especificações técnicas, empresas participantes podem declarar a existência de patentes potencialmente indispensáveis à implementação do padrão em elaboração. Quando determinada tecnologia protegida revela-se inevitável para a observância das especificações técnicas aprovadas, a patente correspondente passa a ser considerada uma Patente Essencial (*Standard Essential Patent* – SEP). Essa condição não decorre da natureza da invenção em si, mas da relação estabelecida entre a tecnologia patenteada e o padrão técnico ao qual foi incorporada (CONTRERAS, 2021).

Essa característica evidencia uma distinção relevante entre as Patentes Essenciais e as patentes tradicionalmente exploradas em mercados competitivos. Enquanto, em regra, uma patente convencional admite alternativas tecnológicas capazes de desempenhar funções equivalentes, a tecnologia protegida por uma SEP torna-se indispensável para que fabricantes e desenvolvedores implementem determinado padrão internacional. Em consequência, a decisão de adotar um padrão tecnológico repercute diretamente sobre a utilização da tecnologia patenteada, estabelecendo uma relação de interdependência entre padronização e

propriedade industrial que não se verifica em outros segmentos do sistema patentário (CONTRERAS, 2017).

A crescente incorporação de tecnologias patenteadas aos padrões internacionais ampliou significativamente a importância econômica das SEPs. Setores intensivos em inovação, como telecomunicações, dispositivos conectados, sistemas inteligentes e infraestrutura digital, passaram a depender de mecanismos jurídicos capazes de compatibilizar os direitos conferidos aos titulares das patentes com a necessidade de ampla implementação dos padrões tecnológicos. Essa realidade explica por que a Organização Mundial da Propriedade Intelectual passou a considerar as Patentes Essenciais tema prioritário de sua agenda institucional, promovendo iniciativas voltadas ao fortalecimento da transparência, da previsibilidade e da cooperação internacional em matéria de padronização e licenciamento (WIPO, 2024; WIPO, 2025).

Sob essa perspectiva, verifica-se que a essencialidade não constitui atributo inerente à patente, mas consequência da evolução dos processos de padronização tecnológica. A patente torna-se essencial porque o padrão internacional passa a depender da utilização da tecnologia protegida, e não porque a invenção possua, isoladamente, natureza jurídica distinta das demais patentes. Essa constatação é particularmente relevante para a compreensão do regime jurídico das SEPs, pois demonstra que sua crescente centralidade decorre da transformação dos mercados tecnológicos e da ampliação dos processos cooperativos de inovação, e não da criação de uma categoria autônoma de direitos de propriedade industrial.

Desse modo, a expansão da padronização tecnológica alterou profundamente o contexto em que as Patentes Essenciais passaram a produzir efeitos jurídicos e econômicos. A proteção patentária permanece disciplinada pelos fundamentos clássicos do direito da propriedade industrial; entretanto, sua inserção em padrões tecnológicos internacionais projeta consequências que alcançam a concorrência, os processos de licenciamento, a difusão da inovação e a governança dos mercados tecnológicos. É precisamente essa interação entre padronização e propriedade industrial que explica a necessidade de mecanismos específicos destinados a disciplinar o acesso às tecnologias essenciais, tema que será desenvolvido na seção seguinte por meio da análise do compromisso de licenciamento em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (FRAND).

2.1 Governança da padronização tecnológica e a construção do regime das Patentes Essenciais

A consolidação das Patentes Essenciais está diretamente relacionada ao modelo institucional adotado pelos organismos internacionais responsáveis pela elaboração dos padrões tecnológicos. Diferentemente do que ocorre em sistemas regulatórios centralizados, a definição de padrões internacionais resulta de processos colaborativos que reúnem empresas concorrentes, instituições de pesquisa, universidades, associações setoriais e especialistas técnicos. Essa estrutura de governança busca conciliar interesses diversos em torno da construção de especificações técnicas capazes de promover compatibilidade, eficiência e ampla adoção pelos mercados, preservando, ao mesmo tempo, incentivos à inovação tecnológica (CONTRERAS, 2017).

Nesse ambiente, a governança da padronização não se limita à elaboração de requisitos técnicos. Os organismos de padronização também estabelecem regras destinadas à gestão dos direitos de propriedade intelectual incidentes sobre as tecnologias incorporadas aos padrões. Essas políticas procuram assegurar transparência quanto à existência de patentes potencialmente essenciais, definir procedimentos para sua declaração pelos respectivos titulares e estabelecer compromissos relacionados ao futuro licenciamento dessas tecnologias. O objetivo consiste em reduzir incertezas durante o processo de padronização e evitar que a identificação tardia de direitos patentários comprometa a implementação do padrão ou produza distorções concorrenciais (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.).

Entre os organismos de maior relevância internacional, a ETSI ocupa posição de destaque na disciplina das Patentes Essenciais em razão de sua atuação na padronização de tecnologias de telecomunicações. Sua Política de Direitos de Propriedade Intelectual estabelece que os participantes do processo de elaboração de padrões devem informar, sempre que possível, a existência de patentes potencialmente essenciais e manifestar disposição para licenciá-las em condições justas, razoáveis e não discriminatórias. Embora a política não determine previamente o conteúdo econômico dessas licenças, procura criar um ambiente institucional que favoreça negociações equilibradas e preserve a confiança dos agentes econômicos no sistema de padronização (ETSI, s.d.).

O IEEE adota diretrizes semelhantes ao disciplinar a participação dos titulares de patentes em seus processos de elaboração de padrões. Sua

política de patentes enfatiza a necessidade de divulgação tempestiva dos direitos potencialmente incidentes sobre as especificações técnicas em desenvolvimento e estimula a adoção de compromissos de licenciamento compatíveis com a ampla implementação dos padrões aprovados. Ainda que apresente particularidades procedimentais em relação à ETSI, observa-se convergência quanto ao objetivo de reduzir riscos de litígios e aumentar a previsibilidade das relações estabelecidas entre titulares de Patentes Essenciais e empresas implementadoras, isto é, empresas que incorporam tecnologias abrangidas por padrões tecnológicos em seus próprios produtos, serviços ou sistemas e, por isso, necessitam utilizar as tecnologias protegidas pelas SEPs para assegurar sua compatibilidade com esses padrões (IEEE, s.d.).

A International Telecommunication Union (ITU), por sua vez, incorpora política semelhante em seus processos de padronização, reconhecendo que a utilização de tecnologias protegidas por patentes constitui realidade inerente ao desenvolvimento das telecomunicações contemporâneas. Sua política de patentes procura harmonizar a proteção dos direitos de propriedade intelectual com a necessidade de ampla implementação das recomendações técnicas produzidas pela organização, reafirmando a importância dos compromissos de licenciamento para a estabilidade do sistema internacional de padronização (ITU, s.d.).

A atuação desses organismos evidencia que a governança das Patentes Essenciais não decorre exclusivamente da legislação nacional de propriedade industrial, mas também de mecanismos institucionais desenvolvidos no âmbito da autorregulação técnica internacional. Embora tais entidades não exerçam função legislativa, suas políticas influenciam diretamente a dinâmica do licenciamento das tecnologias essenciais e condicionam o comportamento dos agentes econômicos participantes dos processos de padronização. Como observa Contreras (2017), a interação entre normas privadas de padronização e regimes públicos de propriedade intelectual representa uma das características mais marcantes do atual sistema global de inovação tecnológica.

Essa combinação entre instrumentos de direito público e mecanismos de autorregulação revela que a disciplina das Patentes Essenciais se desenvolveu em ambiente institucional complexo, no qual coexistem normas legais, compromissos voluntários, políticas de propriedade intelectual e práticas consolidadas pelos organismos de padronização. Em consequência, a análise jurídica das SEPs não pode restringir-se ao exame

da legislação patentária ou dos contratos de licenciamento, exigindo a compreensão do funcionamento dessas estruturas institucionais e de sua influência sobre os mercados de tecnologia.

A crescente relevância econômica dos padrões tecnológicos ampliou, igualmente, a responsabilidade desses organismos na preservação do equilíbrio entre inovação e concorrência. A confiança dos agentes econômicos no processo de padronização depende da percepção de que as regras aplicáveis às tecnologias essenciais são transparentes, previsíveis e suficientemente estáveis para incentivar investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Qualquer fragilidade nesse ambiente institucional pode repercutir negativamente tanto na disposição das empresas em contribuir para a elaboração de novos padrões quanto na implementação das tecnologias deles decorrentes.

É justamente nesse contexto institucional que o compromisso FRAND assume posição central. Mais do que uma cláusula contratual inserida nas políticas dos organismos de padronização, o licenciamento em condições justas, razoáveis e não discriminatórias passou a constituir o principal mecanismo jurídico destinado a compatibilizar a proteção conferida às Patentes Essenciais com a necessidade de ampla difusão das tecnologias incorporadas aos padrões internacionais. A compreensão desse instituto, de seus fundamentos e de seus desafios constitui etapa indispensável para a análise do regime jurídico contemporâneo das SEPs, tema que será desenvolvido na seção seguinte.

2.2 O licenciamento FRAND como mecanismo de equilíbrio entre exclusividade patentária e difusão tecnológica

A incorporação de tecnologias patenteadas aos padrões internacionais tornou inevitável a construção de mecanismos jurídicos capazes de compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, o sistema de propriedade industrial assegura ao titular da patente o direito de explorar economicamente sua invenção, criando incentivos para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. De outro, a implementação de um padrão tecnológico pressupõe que todos os agentes interessados possam acessar as tecnologias consideradas essenciais, sob pena de inviabilizar a própria finalidade da padronização. A tensão entre exclusividade e acesso constitui o núcleo jurídico das Patentes Essenciais e explica a consolidação do compromisso de licenciamento em condições

justas, razoáveis e não discriminatórias (*Fair, Reasonable and Non-Discriminatory* – FRAND) (ETSI, s.d.; WIPO, 2024).

O compromisso FRAND surgiu como resposta institucional ao reconhecimento de que a essencialidade de determinada patente altera substancialmente a posição negocial de seu titular. Antes da adoção de um padrão tecnológico, diferentes soluções técnicas podem competir entre si para atender aos requisitos estabelecidos pelos organismos de padronização. Entretanto, uma vez incorporada ao padrão aprovado, a tecnologia considerada essencial passa a ocupar posição privilegiada, pois sua utilização torna-se necessária para que fabricantes e desenvolvedores implementem produtos compatíveis com as especificações técnicas internacionalmente reconhecidas. Essa alteração no ambiente competitivo justifica a adoção de mecanismos destinados a evitar que a posição conferida pela essencialidade seja utilizada de forma incompatível com os objetivos do processo de padronização (CONTRERAS, 2017; SIDAK, 2013).

Nesse contexto, as políticas de propriedade intelectual da ETSI, do IEEE e da ITU condicionam a participação dos titulares de patentes no processo de padronização à manifestação de disponibilidade para licenciar as tecnologias essenciais em condições FRAND. Embora tais políticas não estabeleçam previamente valores de royalties ou cláusulas contratuais específicas, criam um compromisso institucional destinado a favorecer negociações equilibradas e reduzir incertezas quanto ao acesso às tecnologias indispensáveis à implementação dos padrões. Trata-se, portanto, de um mecanismo preventivo voltado à preservação da estabilidade do sistema de padronização, e não de uma simples limitação ao exercício dos direitos conferidos pela patente (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.).

A literatura especializada demonstra, contudo, que a aparente simplicidade da expressão *fair, reasonable and non-discriminatory* não elimina as dificuldades relacionadas à sua interpretação. A ausência de parâmetros universais para definir o conteúdo das expressões «justo», «razoável» e «não discriminatório» explica a persistência de controvérsias envolvendo a fixação de royalties, as condições contratuais aplicáveis ao licenciamento e a própria extensão das obrigações assumidas pelos titulares das Patentes Essenciais. Como observa Sidak (2013), a determinação de royalties compatíveis com o compromisso FRAND exige considerar múltiplos fatores econômicos e jurídicos, não sendo possível reduzi-la à aplicação de critérios uniformes para todos os setores tecnológicos.

Em perspectiva semelhante, Geradin (2014) destaca que o compromisso FRAND não pode ser interpretado exclusivamente como instrumento de proteção dos implementadores, tampouco como mecanismo destinado a restringir os direitos do titular da patente. Seu propósito consiste em preservar o equilíbrio entre os incentivos necessários ao desenvolvimento tecnológico e a possibilidade de ampla implementação dos padrões internacionais. Essa característica explica por que as disputas envolvendo FRAND frequentemente exigem análises que transcendem o direito contratual, alcançando aspectos relacionados à concorrência, à eficiência econômica e à própria finalidade dos sistemas de padronização.

Os desafios interpretativos do compromisso FRAND tornam-se ainda mais evidentes diante da ocorrência de comportamentos potencialmente oportunistas. Entre os fenômenos mais discutidos pela literatura destacam-se o *patent hold-up* e o *royalty stacking*. O primeiro refere-se à possibilidade de o titular da Patente Essencial explorar a dependência criada após a consolidação do padrão tecnológico para exigir condições de licenciamento excessivamente onerosas. O segundo diz respeito ao impacto econômico decorrente da acumulação de múltiplos royalties incidentes sobre um mesmo produto, situação que pode comprometer a competitividade e dificultar a entrada de novos agentes no mercado. Ambos os fenômenos evidenciam que a eficácia do compromisso FRAND depende não apenas da existência de regras formais, mas também de sua interpretação compatível com os objetivos da padronização tecnológica (LEMLEY; SHAPIRO, 2007).

Essas preocupações contribuíram para aproximar o debate sobre Patentes Essenciais das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. A utilização estratégica de direitos de propriedade industrial em mercados dependentes de padrões tecnológicos passou a ser analisada também sob a perspectiva dos seus potenciais efeitos concorrenciais, especialmente quando a recusa de licenciamento, a imposição de condições discriminatórias ou a cobrança de royalties desproporcionais puderem comprometer a implementação dos padrões ou restringir indevidamente a competição. Essa aproximação demonstra que o regime jurídico das SEPs não pode ser compreendido de forma isolada, exigindo permanente diálogo entre propriedade industrial e direito concorrencial (CADE, 2025).

A experiência brasileira ilustra essa tendência. O estudo elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica evidencia que as discussões sobre Patentes Essenciais extrapolam o campo tradicional da

propriedade industrial, envolvendo aspectos relacionados à estrutura dos mercados tecnológicos, à inovação e à proteção da concorrência. Embora o ordenamento jurídico brasileiro não disponha de disciplina específica para as SEPs, a aplicação da Lei nº 9.279/1996 deve ocorrer em harmonia com os princípios da livre concorrência, da livre iniciativa e do desenvolvimento tecnológico, de modo a evitar interpretações que comprometam o equilíbrio entre proteção patentária e difusão da inovação (BRASIL, 1996; CADE, 2025).

Diante desse panorama, o compromisso FRAND revela-se muito mais do que um instrumento contratual utilizado pelos organismos de padronização. Sua função consiste em estabelecer parâmetros jurídicos capazes de compatibilizar a exclusividade inerente ao sistema patentário com a necessidade de ampla implementação dos padrões tecnológicos internacionais. Ao buscar preservar simultaneamente incentivos à inovação, previsibilidade das relações negociais e eficiência concorrencial, o licenciamento FRAND tornou-se um dos principais pilares do regime jurídico das Patentes Essenciais. Entretanto, a crescente digitalização da economia, a expansão da inteligência artificial, da Internet das Coisas e das futuras redes de comunicação introduzem novos desafios que ultrapassam as discussões tradicionais sobre licenciamento e concorrência, exigindo reflexão acerca do papel das SEPs na reorganização dos mercados tecnológicos contemporâneos.

3 A transformação da função jurídica das patentes essenciais na economia digital

A evolução dos processos de padronização tecnológica produziu efeitos que ultrapassam a tradicional disciplina da propriedade industrial. Embora as Patentes Essenciais permaneçam submetidas ao mesmo regime jurídico aplicável às demais patentes, o contexto em que passaram a operar modificou significativamente sua relevância econômica e regulatória. A essencialidade deixou de representar apenas uma característica técnica da invenção incorporada a determinado padrão para assumir papel determinante na organização de mercados intensivos em tecnologia, nos quais compatibilidade, conectividade e difusão da inovação dependem da observância de especificações técnicas internacionalmente reconhecidas (CONTRERAS, 2017).

Essa transformação não decorre de alteração na natureza jurídica da patente. A proteção conferida pelo sistema de propriedade industrial continua fundamentada nos princípios clássicos da novidade, atividade inventiva e aplicação industrial, conforme disciplinado pela Lei nº 9.279/1996 (BRASIL, 1996). O que efetivamente se modificou foi o ambiente tecnológico e institucional em que determinados direitos patentários passaram a produzir efeitos. Uma patente declarada essencial deixa de interessar exclusivamente ao seu titular e ao eventual licenciado para inserir-se em um sistema mais amplo, no qual sua utilização condiciona a implementação de padrões tecnológicos adotados por diversos agentes econômicos.

Sob essa perspectiva, as Patentes Essenciais passaram a desempenhar função que transcende a lógica tradicional da exclusividade patentária. Se, historicamente, a patente foi concebida como instrumento de incentivo à atividade inventiva mediante a concessão temporária de um direito de exploração econômica, a incorporação de tecnologias protegidas aos padrões internacionais ampliou significativamente os reflexos desse direito sobre a dinâmica concorrencial, a difusão tecnológica e a própria estrutura dos mercados digitais. Em outras palavras, a patente continua protegendo uma invenção; entretanto, quando essa invenção se torna indispensável para a implementação de um padrão tecnológico, seus efeitos deixam de restringir-se à esfera bilateral do licenciamento e passam a irradiar consequências para todo o ecossistema de inovação.

É precisamente essa circunstância que explica a crescente aproximação entre propriedade industrial, direito concorrencial e governança tecnológica. A implementação de padrões internacionais pressupõe que empresas concorrentes possam desenvolver produtos compatíveis utilizando especificações técnicas comuns. Ao mesmo tempo, a presença de tecnologias patenteadas nesses padrões exige que o exercício dos direitos exclusivos seja compatibilizado com mecanismos capazes de preservar a ampla adoção das especificações aprovadas. O compromisso FRAND representa a principal resposta institucional a essa necessidade de equilíbrio, funcionando como instrumento de coordenação entre interesses privados e objetivos públicos relacionados à inovação, à concorrência e à disseminação tecnológica (ETSI, s.d.; SIDAK, 2013; GERADIN, 2014).

Nesse contexto, a atuação dos organismos de padronização assume importância jurídica particular. ETSI, IEEE e ITU não apenas coordenam a elaboração de especificações técnicas, mas também estruturam regras

procedimentais destinadas a assegurar transparência na declaração de Patentes Essenciais e previsibilidade quanto ao seu licenciamento. Ainda que tais organismos não exerçam função legislativa, suas políticas influenciam diretamente o comportamento dos agentes econômicos e contribuem para reduzir incertezas inerentes à implementação dos padrões tecnológicos. A governança das SEPs passa, assim, a resultar da interação entre normas legais, compromissos institucionais e práticas consolidadas internacionalmente (ETSI, s.d.; IEEE, s.d.; ITU, s.d.).

A literatura especializada evidencia essa ampliação da relevância das Patentes Essenciais sob diferentes perspectivas. Contreras (2017; 2021) demonstra que a crescente dependência dos mercados em relação aos padrões tecnológicos exige interpretação integrada entre propriedade intelectual e regulação econômica. Lemley e Shapiro (2007), ao analisarem os fenômenos do *patent hold-up* e do *royalty stacking*, revelam que a essencialidade da patente pode alterar substancialmente a dinâmica das negociações e produzir repercussões concorrenciais relevantes. Sidak (2013) e Geradin (2014), por sua vez, ressaltam que o compromisso FRAND deve ser compreendido como mecanismo destinado a preservar o equilíbrio entre remuneração do inventor e ampla implementação das tecnologias essenciais. Embora partam de enfoques distintos, essas contribuições convergem ao reconhecer que as SEPs ocupam posição singular na estrutura contemporânea da inovação.

No plano institucional, essa percepção também se manifesta nas iniciativas recentes da Organização Mundial da Propriedade Intelectual. A Estratégia sobre Patentes Essenciais para o período de 2024 a 2026 reconhece que a crescente importância dos padrões tecnológicos exige maior cooperação internacional, transparência e segurança jurídica, incentivando o diálogo entre governos, setor produtivo, academia e organismos de padronização (WIPO, 2024). Não se trata apenas de aperfeiçoar mecanismos de licenciamento, mas de fortalecer a confiança institucional necessária para que o sistema de padronização continue estimulando inovação e desenvolvimento tecnológico em escala global.

No Brasil, esse movimento igualmente começa a produzir reflexos. O estudo elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica demonstra que as Patentes Essenciais passaram a integrar discussões relacionadas à concorrência, à inovação e ao funcionamento dos mercados tecnológicos, superando a compreensão tradicional que restringia seu exame ao âmbito da propriedade industrial (CADE, 2025). Embora o

ordenamento jurídico brasileiro ainda não disponha de disciplina específica para as SEPs, a aplicação coordenada da Lei nº 9.279/1996 e dos princípios concorrenciais revela-se suficiente para enfrentar grande parte dos conflitos atualmente identificados pela doutrina e pela prática internacional.

Diante desse panorama, verifica-se que a principal transformação experimentada pelas Patentes Essenciais não reside na alteração de sua natureza jurídica, mas na ampliação da função que passaram a desempenhar em ambientes tecnológicos estruturados por padrões internacionais. As SEPs converteram-se em elemento de articulação entre inovação, propriedade industrial, concorrência e governança tecnológica, funcionando como instrumento jurídico indispensável para a implementação de tecnologias cuja utilização depende da existência de especificações técnicas compartilhadas. Essa nova centralidade explica por que o debate contemporâneo deixou de concentrar-se exclusivamente na proteção conferida ao titular da patente e passou a abranger questões relacionadas ao funcionamento dos mercados digitais, à competitividade internacional e às políticas de inovação.

Compreendida essa transformação, torna-se possível examinar de que forma a expansão de tecnologias emergentes — especialmente a inteligência artificial, a Internet das Coisas, as futuras redes 6G e outras infraestruturas digitais — tende a ampliar ainda mais a importância estratégica das Patentes Essenciais, tema desenvolvido no capítulo seguinte.

4 Patentes essenciais diante das tecnologias emergentes e da competição tecnológica internacional

A aceleração do desenvolvimento tecnológico nas últimas décadas ampliou significativamente o campo de incidência das Patentes Essenciais. Se, inicialmente, a discussão concentrou-se na implementação de padrões relacionados às telecomunicações móveis, a evolução da economia digital passou a incorporar novos ambientes tecnológicos caracterizados pela intensa conectividade entre dispositivos, sistemas e plataformas. Como consequência, a relevância das SEPs ultrapassou o setor tradicional das comunicações eletrônicas e passou a influenciar segmentos estratégicos da inovação contemporânea, entre eles a inteligência artificial, a Internet das Coisas, as futuras redes de sexta geração e outras infraestruturas digitais de elevada complexidade (WIPO, 2024).

Essa expansão decorre da crescente dependência dessas tecnologias em relação a padrões técnicos internacionalmente reconhecidos. A interoperabilidade entre equipamentos, a segurança das comunicações, a integridade dos fluxos de dados e a compatibilidade entre sistemas exigem especificações comuns que permitam a interação entre produtos desenvolvidos por diferentes agentes econômicos. À medida que tais padrões incorporam tecnologias protegidas por patentes, amplia-se igualmente a importância das SEPs para a implementação de soluções inovadoras e para a própria estabilidade dos mercados digitais (CONTRERAS, 2021).

A Internet das Coisas constitui exemplo paradigmático dessa realidade. O funcionamento de ecossistemas compostos por bilhões de dispositivos conectados depende da utilização de protocolos de comunicação padronizados que assegurem conectividade contínua, eficiência operacional e segurança na troca de informações. Em razão dessa característica, tecnologias protegidas por Patentes Essenciais passaram a integrar diferentes etapas da infraestrutura necessária ao funcionamento desses sistemas, tornando o adequado equilíbrio entre proteção patentária e licenciamento um elemento indispensável para a expansão sustentável desse mercado. A previsibilidade proporcionada pelo regime das SEPs reduz incertezas jurídicas e favorece investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, especialmente em setores intensivos em tecnologia.

Situação semelhante observa-se no desenvolvimento de aplicações baseadas em inteligência artificial. Embora algoritmos e modelos computacionais nem sempre sejam objeto direto de padronização, sua integração a ambientes digitais depende de protocolos técnicos capazes de assegurar comunicação entre redes, equipamentos e plataformas distintas. Dessa forma, a evolução da inteligência artificial reforça a necessidade de padrões tecnológicos interoperáveis, ampliando indiretamente a importância das Patentes Essenciais para a construção de infraestruturas digitais confiáveis e escaláveis. A interação entre sistemas inteligentes, serviços em nuvem, dispositivos conectados e redes de comunicação evidencia que a padronização continuará desempenhando papel estruturante na expansão dessas tecnologias (CONTRERAS, 2021; WIPO, 2024).

As futuras redes de sexta geração (6G) representam outro importante vetor de transformação. Embora ainda se encontrem em fase de desenvolvimento, as discussões internacionais sobre os padrões técnicos que sustentarão essas redes demonstram que a experiência acumulada com o 4G e o 5G influenciará diretamente a construção do

regime jurídico das Patentes Essenciais nas próximas décadas. Questões relacionadas à transparência na declaração de patentes, ao licenciamento FRAND, à segurança jurídica dos investimentos e à prevenção de conflitos concorrenciais tendem a adquirir importância crescente à medida que novos padrões tecnológicos forem sendo consolidados (WIPO, 2025).

A evolução tecnológica também intensifica a competição internacional pela liderança em inovação. A titularidade de Patentes Essenciais passou a representar ativo estratégico não apenas para empresas, mas também para Estados que buscam ampliar sua inserção nas cadeias globais de valor e fortalecer políticas nacionais de desenvolvimento tecnológico. A capacidade de participar dos processos internacionais de padronização, contribuir para a elaboração de especificações técnicas e deter tecnologias incorporadas aos padrões tornou-se fator relevante de competitividade econômica e de projeção internacional. Nesse contexto, as SEPs assumem dimensão que ultrapassa a esfera privada das relações contratuais, influenciando estratégias de política industrial, comércio internacional e desenvolvimento científico (WIPO, 2024).

Essa perspectiva reforça a necessidade de interpretações jurídicas capazes de preservar o equilíbrio entre incentivo à inovação e ampla difusão tecnológica. A concentração excessiva de tecnologias essenciais, a utilização estratégica de direitos patentários ou a adoção de práticas incompatíveis com os compromissos assumidos perante os organismos de padronização podem comprometer a eficiência dos mercados e dificultar a implementação de novas tecnologias. Por outro lado, soluções que enfraqueçam de forma desproporcional a proteção conferida às Patentes Essenciais também tendem a reduzir incentivos aos investimentos necessários para o desenvolvimento das futuras gerações de tecnologias digitais.

No cenário brasileiro, tais desafios adquirem especial relevância diante da necessidade de fortalecimento do ecossistema nacional de inovação. Embora o país participe do sistema internacional de propriedade industrial por meio da Lei nº 9.279/1996 e acompanhe as discussões desenvolvidas em organismos multilaterais, a consolidação de políticas voltadas à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inserção competitiva em mercados intensivos em conhecimento exige crescente atenção aos processos internacionais de padronização. A compreensão do regime jurídico das Patentes Essenciais passa, assim, a representar elemento importante para a formulação de estratégias capazes de estimular inovação,

segurança jurídica e desenvolvimento econômico sustentável (BRASIL, 1996; CADE, 2025).

Diante desse cenário, verifica-se que a expansão das tecnologias emergentes tende a ampliar progressivamente a importância das Patentes Essenciais como instrumentos jurídicos de organização dos mercados tecnológicos. Mais do que disciplinar relações de licenciamento, o regime das SEPs influencia a circulação internacional do conhecimento, a competitividade das empresas, a cooperação tecnológica e a capacidade dos Estados de participarem da construção dos padrões que sustentarão a próxima geração da economia digital. Essa constatação reforça a necessidade de uma interpretação integrada da propriedade industrial, apta a compreender as Patentes Essenciais não apenas como direitos exclusivos sobre invenções, mas como elementos estruturantes da governança tecnológica contemporânea.

5 Validação da tese à luz da jurisprudência internacional

A evolução do regime jurídico das Patentes Essenciais pode ser observada de forma particularmente clara na jurisprudência internacional. Os litígios envolvendo tecnologias incorporadas a padrões internacionais deixaram de representar conflitos privados restritos à exploração de direitos patentários para refletir questões relacionadas à concorrência, à governança tecnológica e à implementação de padrões indispensáveis ao funcionamento da economia digital. Nesse contexto, a análise de precedentes paradigmáticos permite verificar, na prática, como os princípios discutidos ao longo deste estudo vêm sendo interpretados pelos tribunais e quais repercussões produzem para a disciplina das SEPs.

5.1 O precedente Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp

O julgamento do processo **Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp.** (Processo C-170/13), proferido em 16 de julho de 2015 pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), constitui um dos marcos mais relevantes da construção contemporânea do regime jurídico das Patentes Essenciais. A controvérsia teve origem na pretensão da Huawei de impedir judicialmente a utilização de tecnologia protegida por SEP, alegando violação de seus direitos patentários. Em contrapartida, a ZTE sustentou que a busca por medida inibitória seria incompatível com os

compromissos assumidos pelo titular da patente perante o organismo de padronização, especialmente diante da obrigação de negociar licenciamento em condições FRAND.

Ao apreciar o conflito, o Tribunal reconheceu que o exercício do direito de exclusividade conferido por uma Patente Essencial não é absoluto quando o titular assumiu compromisso de licenciamento FRAND. A Corte estabeleceu um roteiro procedimental (*framework*) composto por deveres recíprocos destinados a orientar as negociações entre o titular da patente e o potencial licenciado antes da adoção de medidas inibitórias (*injunctions*). Segundo esse entendimento, o ajuizamento de ação inibitória poderá caracterizar abuso de posição dominante quando utilizado de forma incompatível com esse procedimento e com a boa-fé negocial exigida pelo sistema de padronização.

A importância desse precedente ultrapassa a solução do caso concreto. Ao estabelecer parâmetros procedimentais para as negociações FRAND, o Tribunal sistematizou critérios destinados a harmonizar a proteção conferida pela propriedade industrial, o direito concorrencial e a governança da padronização tecnológica, reconhecendo que a implementação dos padrões internacionais depende da preservação de mecanismos capazes de assegurar equilíbrio entre exclusividade patentária e ampla disseminação das tecnologias essenciais. O precedente tornou-se referência obrigatória para a interpretação do compromisso FRAND e influenciou significativamente a evolução da jurisprudência internacional sobre SEPs.

Embora proferido no contexto do direito da concorrência da União Europeia, o precedente *Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp.* ultrapassou os limites daquela jurisdição e passou a influenciar significativamente o debate internacional acerca dos parâmetros negociais aplicáveis às Patentes Essenciais (SEPs). Seus fundamentos vêm sendo amplamente discutidos pela doutrina especializada, considerados por tribunais de diferentes jurisdições e incorporados às reflexões desenvolvidas por organismos internacionais sobre governança da padronização tecnológica e licenciamento em condições FRAND, consolidando-se como um dos principais referenciais interpretativos do regime jurídico contemporâneo das SEPs.

5.2 Os litígios multinacionais entre Nokia e OPPO e a internacionalização dos conflitos envolvendo Patentes Essenciais

Se o precedente Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp. consolidou os fundamentos jurídicos do licenciamento FRAND, a série de litígios internacionais envolvendo Nokia e OPPO evidencia a crescente complexidade assumida pelas controvérsias contemporâneas relacionadas às Patentes Essenciais (SEPs). Diferentemente do precedente decidido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, não se trata de um único julgamento paradigmático, mas de um conjunto de disputas judiciais e negociações desenvolvidas em diferentes jurisdições, refletindo a dimensão transnacional da governança das tecnologias padronizadas.

O encerramento do acordo global de licenciamento celebrado entre Nokia e OPPO deu origem a múltiplas demandas judiciais propostas em diferentes jurisdições, envolvendo medidas cautelares, discussões sobre taxas de royalties e definição do foro competente para apreciação das controvérsias. A multiplicidade de ações revelou que os conflitos envolvendo SEPs passaram a apresentar dimensão global, acompanhando a internacionalização das cadeias de inovação e dos mercados tecnológicos.

Mais do que discutir valores de royalties, essa série de litígios evidenciou a necessidade de coordenação entre diferentes sistemas jurídicos para evitar decisões contraditórias e preservar a estabilidade dos processos de padronização. A controvérsia demonstra que as Patentes Essenciais passaram a influenciar estratégias empresariais, políticas de inovação e a própria competitividade internacional, reforçando a percepção de que o regime jurídico das SEPs possui relevância que transcende a esfera contratual do licenciamento.

5.3 Reflexos para o Direito brasileiro

Embora o número de litígios envolvendo Patentes Essenciais (SEPs) no Brasil ainda seja reduzido quando comparado às principais jurisdições internacionais, observa-se crescente aproximação entre o debate nacional e os parâmetros desenvolvidos no cenário global. Estudos sobre a experiência brasileira indicam que as controvérsias envolvendo SEPs têm aumentado gradualmente, especialmente em setores relacionados às telecomunicações, revelando tendência de incorporação das discussões internacionais acerca do compromisso FRAND, da boa-fé negocial e da

interação entre propriedade industrial e direito concorrencial (FGV, 2025; CADE, 2025).

A recente produção científica nacional também evidencia o amadurecimento desse debate. Em estudo publicado na *Revista Brasileira de Direito*, Tauk (2026) analisa os principais litígios envolvendo Patentes Essenciais no Judiciário brasileiro, destacando os desafios relacionados à delimitação da competência jurisdicional, à concessão de medidas de urgência, à aplicação dos parâmetros FRAND e à crescente influência da jurisprudência internacional sobre a interpretação dessas controvérsias. As conclusões da autora corroboram a percepção de que o tratamento jurídico das SEPs no Brasil demanda uma abordagem integrada entre propriedade industrial, direito concorrencial e padronização tecnológica, em consonância com as tendências observadas no cenário internacional.

Os precedentes internacionais analisados oferecem importantes subsídios para a interpretação da Lei nº 9.279/1996 e para a atuação das autoridades brasileiras em futuros conflitos envolvendo SEPs. Em especial, demonstram que a solução dessas controvérsias exige análise integrada entre direitos de propriedade industrial, princípios concorrenciais e mecanismos institucionais de governança da padronização tecnológica.

Os dois estudos de caso confirmam, portanto, a hipótese desenvolvida neste artigo. A crescente dependência dos mercados em relação aos padrões tecnológicos internacionais ampliou significativamente a função desempenhada pelas Patentes Essenciais, que passaram a atuar como instrumentos de organização jurídica da inovação, influenciando a concorrência, o desenvolvimento tecnológico e a implementação de infraestruturas essenciais para a economia digital. Nesse sentido, a experiência internacional revela que compreender as SEPs exclusivamente como direitos exclusivos de propriedade industrial tornou-se insuficiente para explicar sua relevância contemporânea, impondo uma abordagem integrada compatível com a complexidade dos mercados tecnológicos atuais.

Tabela 1 – Análise comparativa dos principais referenciais jurisprudenciais internacionais sobre Patentes Essenciais (SEPs) e licenciamento FRAND

Critério	Huawei v. ZTE (TJUE, 2015)	Litígios multinacionais Nokia–OPPO
Natureza	Precedente judicial	Litígios multinacionais com decisões e acordos em diferentes jurisdições
Tema central	Deveres das partes nas negociações FRAND	Licenciamento global de portfólios de SEPs
Principal contribuição	Definição do procedimento (framework) FRAND e dos limites à concessão de *injunctions*	Evidenciação da dimensão transnacional da governança tecnológica e dos litígios envolvendo SEPs
Relevância para o artigo	Fundamenta a interpretação jurídica do compromisso FRAND	Confirma a transformação das SEPs em instrumentos estratégicos da governança tecnológica internacional

Fonte: Elaboração das autoras, com base em CJEU (2015), WIPO (2024; 2025), CADE (2025) e Nokia Technologies Oy (2024).

A análise comparativa dos precedentes evidencia que a evolução do regime jurídico das Patentes Essenciais acompanha a crescente complexidade dos processos de inovação tecnológica. Enquanto o julgamento do caso *Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp.* estabeleceu parâmetros jurídicos fundamentais para a interpretação do compromisso FRAND e para a compatibilização entre direitos de propriedade industrial e direito concorrencial, a série de litígios internacionais envolvendo Nokia e OPPO demonstrou que as controvérsias relativas às Patentes Essenciais passaram a transcender a esfera contratual do licenciamento, assumindo dimensão transnacional e estratégica para a governança dos mercados tecnológicos. Em conjunto, esses referenciais confirmam que a relevância contemporânea das SEPs não decorre exclusivamente da proteção conferida ao inventor, mas da função estruturante que esses direitos passaram a desempenhar na implementação de padrões tecnológicos internacionais, na coordenação dos ecossistemas de inovação e na competitividade da economia digital. Essa constatação reforça a hipótese desenvolvida ao longo desta pesquisa e evidencia a necessidade de uma interpretação jurídica integrada, capaz de articular propriedade industrial, concorrência, padronização tecnológica e políticas de inovação em um cenário marcado pela crescente internacionalização do desenvolvimento tecnológico.

A consolidação desse debate também pode ser observada na recente produção científica especializada. Em 2026, a *Revista Brasileira de Direito* publicou uma edição especial integralmente dedicada às Patentes Essenciais (SEPs) e ao licenciamento FRAND, reunindo estudos sobre a evolução da jurisprudência do CADE, a experiência do Poder Judiciário brasileiro, os parâmetros de negociação FRAND, o precedente *Huawei Technologies Co. Ltd. v. ZTE Corp.*, a tutela jurisdicional em litígios envolvendo SEPs e o papel do Brasil como jurisdição implementadora de tecnologias padronizadas. Esse conjunto de pesquisas evidencia que as Patentes Essenciais passaram a constituir um campo autônomo de investigação jurídica, marcado pela crescente interação entre propriedade industrial, direito concorrencial, padronização tecnológica e governança da inovação, corroborando a atualidade e a relevância científica da temática desenvolvida neste estudo (REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO, 2026).

6 Considerações finais

A presente pesquisa partiu da constatação de que a crescente adoção de padrões tecnológicos internacionais alterou significativamente o contexto em que as Patentes Essenciais passaram a produzir efeitos jurídicos e econômicos. A incorporação de tecnologias patenteadas a padrões técnicos internacionalmente reconhecidos aproximou institutos tradicionalmente analisados de forma autônoma, como propriedade industrial, direito concorrencial, regulação econômica e governança da inovação, exigindo uma compreensão mais abrangente do regime jurídico das SEPs.

Ao longo do estudo demonstrou-se que a essencialidade não constitui atributo inerente à patente, mas decorre de sua incorporação a um padrão tecnológico cuja implementação depende da utilização da tecnologia protegida. Essa característica diferencia as Patentes Essenciais das demais modalidades de patente e explica por que sua disciplina jurídica passou a despertar crescente interesse da doutrina, dos organismos internacionais e das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. A expansão dos processos de padronização transformou as SEPs em elemento estratégico para o funcionamento de mercados intensivos em tecnologia, especialmente aqueles estruturados sobre redes de comunicação, conectividade digital e integração entre sistemas.

A análise dos documentos produzidos pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, das políticas de propriedade intelectual adotadas pela ETSI, IEEE e ITU e da literatura especializada evidenciou que a implementação eficiente dos padrões tecnológicos depende da existência de mecanismos institucionais capazes de compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. Nesse contexto, o compromisso de licenciamento em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (FRAND) consolidou-se como instrumento destinado a preservar o equilíbrio entre a remuneração do titular da patente, a ampla implementação dos padrões tecnológicos e a proteção da concorrência. Embora persistam controvérsias quanto à interpretação de seus requisitos, o modelo FRAND permanece como elemento central da governança internacional das Patentes Essenciais.

Também se verificou que os desafios contemporâneos das SEPs não se restringem às disputas envolvendo royalties ou licenciamento. A expansão da inteligência artificial, da Internet das Coisas, das futuras redes de comunicação e de outras infraestruturas digitais tende a ampliar a dependência dos mercados em relação aos padrões tecnológicos internacionais, projetando novas demandas para o direito da propriedade industrial. Ao mesmo tempo, a crescente competição tecnológica entre Estados e empresas confere às Patentes Essenciais dimensão estratégica para políticas de inovação, desenvolvimento industrial e inserção competitiva nas cadeias globais de valor.

Diante desse cenário, considera-se confirmada a hipótese inicialmente formulada. Não porque tenha ocorrido alteração da natureza jurídica das Patentes Essenciais, mas porque a evolução dos processos de padronização tecnológica ampliou significativamente a função prática desempenhada por esses direitos no sistema contemporâneo de inovação. As SEPs continuam submetidas aos fundamentos clássicos da proteção patentária; entretanto, passaram a operar em ambiente institucional mais complexo, no qual seus efeitos alcançam a concorrência, a governança tecnológica, a difusão do conhecimento e a implementação de padrões indispensáveis ao funcionamento da economia digital.

A principal contribuição desta pesquisa consiste em demonstrar que a compreensão das Patentes Essenciais exige abordagem integrada, capaz de articular propriedade industrial, organismos de padronização, licenciamento FRAND e direito concorrencial como componentes de um mesmo sistema jurídico. Em vez de analisar esses elementos de forma

isolada, procurou-se evidenciar que sua interação constitui condição para a estabilidade dos processos de padronização e para a continuidade da inovação tecnológica em escala global.

No contexto brasileiro, essa perspectiva revela-se particularmente relevante. Ainda que a Lei nº 9.279/1996 ofereça a base normativa para a proteção das patentes, os desafios relacionados às SEPs demandam interpretação compatível com a dinâmica dos mercados tecnológicos contemporâneos e com os princípios da livre concorrência, da livre iniciativa e do desenvolvimento tecnológico. O fortalecimento da participação brasileira nos processos internacionais de padronização dependerá, em grande medida, da capacidade de construir ambiente regulatório previsível, seguro e alinhado às melhores práticas internacionais de governança da inovação.

Por fim, reconhece-se que a evolução tecnológica continuará impondo novos desafios ao regime jurídico das Patentes Essenciais. O avanço das tecnologias emergentes, a intensificação da cooperação científica internacional e a crescente complexidade dos ecossistemas digitais indicam que a discussão sobre SEPs permanecerá em constante desenvolvimento. Nesse cenário, futuras pesquisas poderão aprofundar temas como a atuação do Poder Judiciário brasileiro em litígios envolvendo Patentes Essenciais, a evolução da jurisprudência sobre o compromisso FRAND, a influência das políticas industriais na formação de portfólios de SEPs e os impactos regulatórios da próxima geração de padrões tecnológicos. Tais investigações contribuirão para o aperfeiçoamento do debate jurídico e para a consolidação de um sistema de propriedade industrial compatível com as demandas da economia digital e da inovação contemporânea.

Referências

BARBOSA, Denis Borges. *Tratado da Propriedade Intelectual*. Tomo II: Patentes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARBOSA, Denis Borges. *Uma Introdução à Propriedade Intelectual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BONADIO, Enrico; TINOCO, Jorge; LEOPOLDINO, Daniel. *SEPs Injunctions with a Tropical Flavour: The Brazilian Scenario*. Kluwer Patent Blog, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 8 out. 2024. Disponível em: https://legalblogs.wolterskluwer.com/patent-blog/seps-injunctions-with-a-tropical-flavour-the-brazilian-scenario/. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 maio 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). *Contribuições do Cade: Patentes essenciais.* Brasília, DF: Cade, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade. Acesso em: 31 ago. 2026.

CONTRERAS, Jorge L. (ed.). *The Cambridge Handbook of Technical Standardization Law: Competition, Antitrust, and Patents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/the-cambridge-handbook-of-technical-standardization-law/0EC1655CDF81AF05BF8726C0904C3362. Acesso em: 31 ago. 2026.

CONTRERAS, Jorge L. (ed.). *The Cambridge Handbook of Patent Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: https://www.cambridge.org/. Acesso em: 31 ago. 2026.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). Case C-170/13 – Huawei Technologies Co. Ltd v. ZTE Corp. and ZTE Deutschland GmbH. Judgment of 16 July 2015. Luxembourg: CJEU, 2015. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0170. Acesso em: 31 ago. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. *Competition Policy Brief: Standard Essential Patents*. Issue 8. Brussels: European Commission, June 2014. Disponível em: https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-brief-standard-essential-patents_en. Acesso em: 31 ago. 2026.

EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS STANDARDS INSTITUTE (ETSI). *ETSI Intellectual Property Rights (IPR) Policy*. Sophia Antipolis, France: ETSI. Disponível em: https://www.etsi.org/resources/intellectual-property-rights/. Acesso em: 31 ago. 2026.

GERADIN, Damien. *The Meaning of "Fair and Reasonable" in the Commitment to License SEPs on FRAND Terms*. George Mason Law Review, Arlington, v. 21, n. 4, p. 919-965, 2014. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2414303. Acesso em: 31 ago. 2026.

INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS (IEEE). *IEEE SA Patent Policy*. Piscataway, NJ: IEEE Standards

Association. Disponível em: https://standards.ieee.org/about/policies/. Acesso em: 31 ago. 2026.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). *Common Patent Policy for ITU-T/ITU-R/ISO/IEC*. Geneva: ITU. Disponível em: https://www.itu.int/en/ITU-T/ipr/Pages/default.aspx. Acesso em: 31 ago. 2026.

LEMLEY, Mark A.; SHAPIRO, Carl. Patent holdup and royalty stacking. Texas Law Review, Austin, v. 85, n. 7, p. 1991-2049, 2007. Disponível em: https://texaslawreview.org/patent-holdup-and-royalty-stacking/. Acesso em: 31 ago. 2026.

NOKIA TECHNOLOGIES OY. *Nokia and OPPO sign long-term patent agreement*. Espoo: Nokia, 8 Jan. 2024. Disponível em: https://www.nokia.com/about-us/news/releases/2024/01/08/nokia-and-oppo-sign-long-term-patent-agreement/. Acesso em: 31 ago. 2026.

REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO. *Revista Brasileira de Direito*. Passo Fundo: Atitus Educação, v. 22, Edição Especial: Patentes Essenciais (SEPs) e Licenciamento FRAND, 2026. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/issue/view/244. Acesso em: 31 ago. 2026.

SIDAK, J. Gregory. The Meaning of FRAND, Part I: Royalties. *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, v. 9, n. 4, p. 931–1055, 2013. DOI: 10.1093/joclec/nht024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/joclec/nht024. Acesso em: 31 ago. 2026.

SILVEIRA, Newton. *Propriedade intelectual: propriedade industrial, direito de autor, software, cultivares, nome empresarial, título de estabelecimento, abuso de patentes*. 6. ed. Barueri: Manole, 2018.

SOMESOM TAUK, Caroline. Patentes Essenciais (SEPs) no Judiciário Brasileiro: Infração, Validade e Licenciamento FRAND. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 22, Edição Especial, 2026. DOI: 10.18256/2238-0604.2026.v22i.5330. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/5330. Acesso em: 31 ago. 2026.

ZINGALES, Nicolo; SADAMI, Arthur; TAJRA, Gabriel; SILVA, Valeria; CANTANHEDE, Rubens. *Litígios de patentes essenciais: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2025. ISBN 978-65-86060-74-4. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/publicacao/litigios-de-patentes-essenciais-uma-perspectiva-brasileira. Acesso em: 31 ago. 2026.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Lex: Nokia Technologies OY v. Guangdong Oppo Mobile Telecommunications Corp. Ltd. and Ors (WIPO Lex No. IN007-j).* Geneva: WIPO. Disponível em: https://www.wipo.int/wipolex/en/judgments/details/2164. Acesso em: 31 ago. 2026.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *Standard Essential Patents*. Geneva: World Intellectual Property Organization. Disponível em: https://www.wipo.int/en/web/patents/topics/sep. Acesso em: 31 ago. 2026.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Strategy on Standard Essential Patents 2024–2026*. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2024. DOI: 10.34667/TIND.49036. Disponível em: https://tind.wipo.int/record/49036. Acesso em: 31 ago. 2026.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Symposium on Standard Essential Patents*. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2025. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/2025/wipo-symposium-on-standard-essential-patents.html. Acesso em: 31 ago. 2026.

Capítulo 16

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA NO ENSINO JURÍDICO: FORMAÇÃO CRÍTICA E USO RESPONSÁVEL

João Teixeira de Oliveira Júnior[1]
Neiva Schuvartz[2]

1 Introdução

O objetivo geral do presente capitulo é analisar condições para o uso responsável da inteligência artificial generativa no ensino jurídico. Especificamente, busca-se delimitar suas possibilidades e limitações, discutir a responsabilidade pelo conteúdo utilizado em atividades acadêmicas e propor um percurso didático que articule uso da ferramenta e avaliação do raciocínio jurídico. A contribuição pretendida consiste em oferecer critérios aplicáveis ao cotidiano da graduação, com atenção às diferentes etapas da formação.

Um estudante pode apresentar uma resposta juridicamente bem escrita e ainda não compreender o caminho que conduz à conclusão. A disponibilidade de ferramentas capazes de produzir textos, organizar argumentos e responder a perguntas torna essa distância especialmente relevante para o professor de Direito. Quando parte da elaboração é realizada com inteligência artificial generativa, a qualidade do documento entregue precisa ser examinada em conjunto com aquilo que o estudante

1 Advogado. Professor de Direito Civil III (Contratos) e de Direito, Inovação e Tecnologia no Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM). Mestrando em Biotecnologia e Gestão da Inovação (UNIFEMM). Pós-graduado em Direito Digital e MBA em Inteligências Artificiais Aplicadas ao Direito. Presidente da Comissão de Direito Digital da OAB Sete Lagoas. E-mail: joaoteixeiradeoliveirajunior@gmail.com.

2 Mestre em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (diploma reconhecido pela Universidade de São Paulo-USP.); especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Milton Campos; especialista em Negócios Internacionais pela Faculdade PUC Minas; Pós graduanda em Psicologia organizacional e do Trabalho; Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Belo Horizonte e Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Atualmente é Pró Reitora Acadêmica e Coordenadora do curso de Direito e professora do Centro Universitário de Sete lagoas- UNIFEMM;,Participa do grupo de estudos Relações de Trabalho e Sindicalismo da PUCRS. É sócia - Schuvartz Guimarães Advogados.

consegue explicar, justificar e refazer. É nessa relação entre produção e aprendizagem que se situa o problema deste capítulo.

O recorte adotado é a sala de aula da graduação em Direito, considerando as atividades de pesquisa, argumentação e escrita realizadas por professores e estudantes. A discussão abrange o planejamento docente e o acompanhamento da aprendizagem, sem pressupor que a simples adoção de uma ferramenta represente inovação pedagógica. Importa compreender quais capacidades devem ser desenvolvidas em cada atividade e como a participação da IA pode contribuir para esse processo.

A pergunta que orienta o estudo é a seguinte: como incorporar a IA generativa às atividades da graduação em Direito, preservando a autonomia intelectual de professores e estudantes? Sustenta-se que essa incorporação exige mediação docente, objetivos explícitos e oportunidades de demonstrar compreensão para além do texto produzido com auxílio tecnológico. Professor e estudante precisam conservar o domínio sobre as escolhas feitas, sobre a interpretação das fontes e sobre as conclusões que apresentam.

A pesquisa é bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e finalidade analítica e propositiva. Foram selecionados documentos educacionais e normativos, orientações técnicas e estudos empíricos pela pertinência à aprendizagem e à confiabilidade da informação. A seleção não constitui revisão sistemática. Os resultados de pesquisas realizadas em outros países e áreas do conhecimento são considerados com seus limites; a proposta para a graduação em Direito é uma elaboração dos autores, cuja eficácia poderá ser examinada em pesquisas posteriores.

2 IA generativa e autonomia intelectual na formação jurídica

2.1 Conceitos e evidências sobre aprendizagem

A IA generativa integra o campo mais amplo da inteligência artificial. Sua particularidade está na produção de conteúdo, como textos, imagens e áudio, a partir de padrões aprendidos e de instruções recebidas. No ensino jurídico, interessam especialmente os sistemas capazes de interagir em linguagem natural e elaborar respostas textuais. Essa capacidade amplia as formas de acesso à informação, mas o conteúdo gerado continua sujeito a erro e requer avaliação quanto à finalidade para a qual será empregado (NIST, 2024, p. 1, 6).

Para o recorte deste estudo, a mudança relevante é a passagem da consulta a materiais previamente publicados para a interação com sistemas que também elaboram respostas. O estudante pode solicitar explicações adicionais, modificar uma pergunta ou pedir objeções a determinado argumento. Esse diálogo pode apoiar o estudo, desde que o usuário disponha de meios para avaliar o que recebe. A fluência da resposta não constitui, por si, demonstração de conhecimento jurídico confiável.

A UNESCO propõe que a integração dessas ferramentas à educação seja orientada pela atuação humana, com avaliação pedagógica e atenção à privacidade. A adoção deve considerar o que se pretende ensinar, as condições de uso e as capacidades de quem participa da atividade. Esse enfoque desloca a decisão de uma preferência abstrata pela tecnologia para o exame de sua adequação a objetivos educacionais determinados (Miao; Holmes, 2023, p. 28-29).

As evidências sobre aprendizagem ajudam a delimitar essa adequação. Bastani et al. (2025, p. 2, 4) compararam, em matemática no ensino médio, o uso de um assistente generativo de acesso mais livre e o de um tutor configurado com orientações pedagógicas. O desempenho durante a prática assistida melhorou, mas o grupo com acesso mais livre teve resultado inferior ao controle na avaliação posterior sem a ferramenta. No grupo com tutor orientado, essa avaliação não mostrou diferença estatisticamente significativa em relação ao controle. O estudo permite distinguir o desempenho obtido com assistência da aprendizagem demonstrada de maneira independente.

Kestin et al. (2025, p. 2-6), por sua vez, identificaram resultados favoráveis à tutoria por IA em testes imediatamente posteriores a atividades de física universitária, comparando tutoria realizada em casa com aprendizagem ativa presencial. O tutor utilizado tinha desenho pedagógico específico, questões estruturadas e materiais preparados por docentes. A pesquisa não avaliou o uso indiferenciado de um chatbot nem demonstrou superioridade geral da IA sobre o ensino presencial. Seus achados dizem respeito à intervenção e às medidas de aprendizagem examinadas.

Os dois estudos foram realizados em contextos distintos da graduação brasileira em Direito. Seus resultados não autorizam a transferência de percentuais ou de conclusões para a formação jurídica. Oferecem, contudo, uma razão para examinar conjuntamente a configuração da atividade e a forma de avaliação. Um texto produzido com rapidez pode facilitar a realização de uma tarefa, enquanto a aprendizagem exige verificar se o

estudante compreendeu os fundamentos e consegue mobilizá-los em outra situação.

2.2 Formação jurídica e responsabilidade pelo conhecimento

A formação universitária envolve o desenvolvimento do pensamento reflexivo, a preparação para a atuação profissional e a pesquisa, conforme o art. 43, I a III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esses fins orientam a análise educacional do uso da tecnologia. No curso de Direito, a produção de respostas deve contribuir para a construção de capacidades de interpretação e argumentação que serão exigidas em situações profissionais concretas (Brasil, 1996, art. 43, I-III).

As Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Direito também vinculam a formação ao domínio da linguagem, à interpretação dos fenômenos jurídicos, à argumentação e à postura crítica. A Resolução CNE/CES nº 5/2018 prevê competências relacionadas à compreensão do impacto das novas tecnologias e ao domínio de tecnologias e métodos. A inserção da IA pode dialogar com essas competências, desde que seja acompanhada da análise de seus efeitos sobre a atividade intelectual exigida do estudante (Brasil, 2018a, arts. 3º e 4º).

A preservação dessas competências também integra o debate brasileiro sobre IA e ensino jurídico. Souza (2023, p. 11-13) ressalta a função formativa da universidade e os limites práticos de métodos avaliativos que desconsideram as condições de ensino. Em diálogo com essa discussão, este capítulo propõe organizar o uso da IA em atividades nas quais o estudante demonstre suas escolhas. A contribuição está na articulação dos critérios de uso e das etapas do exercício, cuja eficácia ainda demanda investigação.

A autonomia intelectual, tal como empregada neste capítulo, corresponde à capacidade de formular um problema, examinar fundamentos, reconhecer limites e justificar uma conclusão. Ela não exige que o estudante realize todas as operações sem auxílio. Exige que compreenda o papel dos recursos utilizados e permaneça capaz de avaliar o resultado. Consultar doutrina, debater com colegas e recorrer a ferramentas digitais são práticas compatíveis com essa autonomia quando integram um processo de elaboração que o estudante consegue explicar.

Essa compreensão permite tratar o ensino expositivo e o uso de IA de acordo com sua contribuição a cada objetivo. A exposição docente pode organizar conceitos difíceis e situar controvérsias; a leitura de textos

pode aprofundar a compreensão de argumentos; a discussão de casos pode exigir escolhas fundamentadas. A IA pode participar dessas atividades, por exemplo, oferecendo uma resposta a ser examinada criticamente. Sua presença não dispensa a definição do que será aprendido nem a escolha de uma estratégia adequada para avaliá-lo.

A confiabilidade merece atenção particular. Dahl et al. (2024, p. 66, 82-86) identificaram respostas jurídicas incorretas e dificuldades de reconhecimento dos próprios erros em modelos submetidos a perguntas sobre decisões judiciais norte-americanas. O estudo se refere aos modelos, versões e tarefas avaliados, e não fornece uma taxa universal de erro. Ainda assim, fundamenta a necessidade de verificar referências e afirmações antes de incorporá-las à pesquisa jurídica.

Na sala de aula, essa verificação deve alcançar tanto a existência da fonte quanto o sentido que lhe foi atribuído. Uma decisão real pode ser utilizada para sustentar conclusão que não decorre de seus fundamentos. Um dispositivo pode estar corretamente transcrito e não se aplicar ao problema. Por isso, a conferência deve incluir a leitura do documento original e a explicação de sua pertinência. Repetir a pergunta ao mesmo sistema não substitui essa verificação independente.

A integridade acadêmica exige distinguir situações diferentes. O uso de IA como apoio não corresponde automaticamente a plágio. É necessário examinar a apropriação indevida de conteúdo alheio, a omissão de fontes e o cumprimento das regras da atividade. Também pode haver descumprimento dessas regras quando uma tarefa destinada a demonstrar elaboração pessoal é delegada à ferramenta, mesmo que não se identifique reprodução literal de obra de terceiro. O estudante precisa conhecer previamente quais formas de auxílio são admitidas.

A responsabilidade docente acompanha esse dever de clareza. Cabe ao professor selecionar o material, conferir as informações utilizadas e decidir como conduzir a discussão. Um plano de aula gerado por IA não adquire adequação pedagógica apenas por apresentar objetivos e exercícios. É preciso verificar sua relação com a turma, com o conteúdo já trabalhado e com as dificuldades observadas. A supervisão abrange, portanto, o trabalho de quem ensina e de quem aprende.

3 Mediação docente e uso responsável na sala de aula

3.1 Critérios para orientar as atividades

Propõe-se organizar o uso da IA generativa a partir de quatro critérios: transparência, conferência de fontes, fundamentação própria e proteção de dados. Eles funcionam como parâmetros para o planejamento e para a avaliação das atividades. Sua aplicação deve considerar o objetivo da tarefa e o estágio de formação do estudante, evitando transformar a supervisão em uma exigência burocrática desvinculada da aprendizagem.

A transparência consiste em tornar identificável o auxílio recebido. O professor pode solicitar um registro breve da ferramenta utilizada, da finalidade da consulta e das alterações feitas após a interação. A extensão desse registro deve ser proporcional à atividade. Em um exercício curto, uma declaração acompanhada do trecho relevante pode ser suficiente; em um trabalho mais complexo, podem ser necessários exemplos das perguntas formuladas e das respostas que influenciaram a elaboração. O registro permite discutir as escolhas efetivamente realizadas.

A conferência das fontes transforma a verificação em parte do exercício. Ao apresentar uma afirmação jurídica produzida com auxílio de IA, o estudante deve localizar seu fundamento e examinar se ele sustenta a conclusão. O NIST trata a produção de conteúdo incorreto apresentado com segurança como um risco dos sistemas generativos e recomenda verificar fontes e citações de suas respostas. No ensino, esse cuidado pode ser convertido em uma tarefa de leitura e confronto de documentos (NIST, 2024, p. 6, 31).

A fundamentação própria exige que o estudante explique por que adotou determinado caminho. O professor pode modificar um fato do caso, solicitar uma objeção à tese escolhida ou perguntar qual informação faria mudar a conclusão. Essas intervenções permitem observar o raciocínio para além da redação apresentada. A atividade deve valorizar também a identificação de lacunas e a revisão de uma resposta inicialmente aceita pois, reconhecer um erro pode revelar compreensão relevante do problema.

A proteção de dados demanda planejamento anterior à interação com a ferramenta. Casos fictícios são uma opção adequada para exercícios que não dependam de informações de pessoas reais. Nos núcleos de prática jurídica, a utilização de documentos exige examinar a finalidade do tratamento, os dados envolvidos e as condições do serviço utilizado. A

retirada dos nomes não assegura, por si só, que o conjunto de informações impeça a identificação dos envolvidos.

A LGPD estabelece regime específico para o tratamento realizado para fins exclusivamente acadêmicos, mantendo nessa hipótese a aplicação dos arts. 7º e 11, conforme o art. 4º, II, b. Essa previsão não autoriza concluir que todo uso de dados realizado dentro de uma instituição de ensino esteja dispensado das demais regras. É necessário distinguir a atividade acadêmica dos tratamentos administrativos, profissionais ou comerciais associados. O exercício didático deve ser desenhado para reduzir a exposição de informações e permitir que o professor examine previamente a necessidade de utilizar dados reais (Brasil, 2018b, art. 4º, II, b; ANPD, 2023, p. 18-20).

Os critérios também permitem estabelecer limites justificados ao uso. Pode ser pertinente reservar uma etapa para elaboração sem IA quando o objetivo for observar a compreensão inicial ou a capacidade de aplicação independente. Em outra etapa, a ferramenta pode ser utilizada para gerar objeções ou testar uma explicação. A opção defendida é a integração orientada, com limites vinculados à finalidade pedagógica. Não se pressupõe que a proibição isolada ensine a usar a tecnologia nem que a autorização irrestrita favoreça a aprendizagem.

3.2 Um percurso didático para pesquisa e argumentação

Uma aplicação possível consiste em trabalhar o mesmo problema em momentos sucessivos de elaboração individual, interação orientada, verificação e defesa da conclusão. A sequência proposta procura tornar visível a participação do estudante em cada etapa. Pode ser realizada em uma aula mais longa ou distribuída entre encontros, conforme a complexidade do caso e o tempo necessário para consultar as fontes.

Na preparação, o professor escolhe a competência a desenvolver e organiza um caso com informações suficientes para a discussão. Em uma disciplina de contratos, por exemplo, pode apresentar uma cláusula de cancelamento acompanhada da descrição da contratação e das razões do conflito. A tarefa será identificar questões jurídicas e construir argumentos para as posições em disputa. O enunciado deve indicar as fontes admitidas e as etapas em que o uso de IA será permitido.

O primeiro momento é dedicado à leitura e à elaboração inicial do estudante. Ele registra os fatos relevantes, as dúvidas e uma hipótese

de solução, utilizando o material disponibilizado para a atividade. Esse registro oferece ao professor um ponto de comparação com a versão posterior. A etapa pode ser breve, mas precisa permitir identificar uma escolha intelectual anterior ao contato com a resposta gerada.

No segundo momento, o estudante utiliza a IA para submeter sua hipótese a questionamento. Em vez de pedir somente a solução do caso, pode solicitar objeções, identificar informações que faltam ou comparar duas interpretações. Uma instrução possível é pedir que o sistema formule perguntas sobre os pressupostos do argumento antes de sugerir uma conclusão. A configuração dessa interação continua dependente de avaliação docente, pois uma instrução bem formulada não elimina a possibilidade de erro.

O terceiro momento exige confrontar o conteúdo recebido com as fontes selecionadas. A turma verifica dispositivos, lê os fundamentos pertinentes e identifica afirmações que dependem de comprovação. Se a ferramenta mencionar uma decisão inexistente ou inadequada ao caso, a identificação do problema deve integrar a atividade. Também é possível que a resposta seja formalmente correta e incompleta: nesse caso, o estudante precisa explicar o que falta e por que a omissão importa para a solução.

No quarto momento, o estudante apresenta sua conclusão e explicita as mudanças realizadas em relação à hipótese inicial. Pode indicar um argumento aproveitado, outro rejeitado e a razão de cada escolha, sem que esse formato se torne uma exigência rígida para toda atividade. O professor introduz uma alteração relevante no caso e solicita que a resposta seja revista. Essa nova tarefa permite observar se o estudante consegue transferir o que compreendeu para uma situação que não coincide com a formulação anterior.

A sequência admite adaptações em outras disciplinas. Em Direito Penal, pode-se exigir a distinção entre descrição fática e enquadramento jurídico; em Direito Tributário, a identificação de premissas necessárias para uma conclusão; em Direito do Trabalho, o confronto entre uma tese e os elementos do caso. O propósito é associar a ferramenta a uma operação intelectual identificável. A diversidade de áreas não exige reproduzir todas as aplicações no mesmo capítulo nem utilizar IA em todas as aulas.

O grau de autonomia também deve acompanhar a formação. Nos períodos iniciais, o professor pode fornecer um conjunto restrito de textos e concentrar a atividade na compreensão dos conceitos. Em etapas posteriores, pode ampliar a pesquisa e exigir justificativa para a seleção das

fontes. Nas atividades de prática jurídica, o planejamento deverá considerar ainda a responsabilidade profissional e o tratamento de informações de pessoas reais. A progressão deve decorrer das competências demonstradas, e não apenas do semestre em que o estudante está matriculado.

3.3 Avaliação da aprendizagem e preparação docente

A avaliação precisa corresponder ao percurso proposto. Se a nota considerar apenas o texto final, parte importante da elaboração permanecerá invisível. A comparação entre a hipótese inicial e a versão revisada, a justificativa das fontes e a resposta a uma alteração do caso oferecem elementos para examinar a aprendizagem. Esses registros devem ser selecionados de modo viável para o tamanho da turma, evitando uma carga de acompanhamento que o professor não consiga realizar.

Como orientação de avaliação, propõe-se considerar a identificação do problema, a pertinência dos fundamentos, o enfrentamento de objeções e a capacidade de explicar a conclusão. A qualidade da redação continua relevante, mas deve ser apreciada em conjunto com essas operações. O estudante que apresenta uma resposta menos polida e consegue demonstrar compreensão não pode ser avaliado apenas pela comparação estética com um texto produzido com amplo auxílio tecnológico.

A mediação docente, nessa perspectiva, abrange o planejamento, o acompanhamento e a devolutiva. O professor pode utilizar IA para preparar variações de um caso, formular perguntas ou revisar a clareza de um enunciado. Antes de empregar o material, deverá conferir os pressupostos jurídicos e ajustar a dificuldade. A ferramenta pode ampliar as alternativas de trabalho; a escolha pedagógica permanece vinculada à responsabilidade de quem conhece a turma e conduz o processo de ensino.

Essa atuação requer formação. O referencial de competências da UNESCO para professores contempla a compreensão das tecnologias de IA, sua dimensão ética e sua integração pedagógica, além do desenvolvimento profissional. A preparação docente precisa permitir avaliar possibilidades e limitações em situações de ensino, com oportunidades de experimentar atividades, examinar respostas e compartilhar dificuldades (Miao; Cukurova, 2024, p. 21-22).

A instituição deve oferecer condições compatíveis com as atividades propostas. O planejamento precisa considerar diferenças de acesso a equipamentos, conexão e modalidades pagas das ferramentas. Quando o

acesso não puder ser assegurado, uma alternativa é o professor fornecer à turma uma resposta previamente gerada e organizar sua análise coletiva. Assim, o objetivo de aprendizagem pode ser preservado sem fazer a avaliação depender da contratação de um serviço pelo estudante.

Também convém estabelecer orientações institucionais para o uso de IA, articuladas com as regras específicas de cada disciplina. Elas devem esclarecer formas de auxílio admitidas, tratamento das fontes e procedimentos de acompanhamento. Sua aplicação precisa ser discutida com a comunidade acadêmica e revista à luz das dificuldades observadas. A proposta de uso responsável será mais consistente quando o estudante compreender os motivos dos limites e puder relacioná-los à formação profissional que está construindo.

4 Considerações finais

A incorporação da IA generativa à graduação em Direito exige que o uso da ferramenta seja relacionado à aprendizagem que se pretende alcançar. A autonomia intelectual de professores e estudantes se preserva quando eles continuam capazes de examinar fundamentos, justificar escolhas e revisar conclusões. A rapidez de produção e a qualidade aparente da redação são elementos insuficientes para demonstrar essa capacidade.

O capítulo propôs quatro critérios para orientar atividades acadêmicas: transparência, conferência de fontes, fundamentação própria e proteção de dados. Sua aplicação foi desenvolvida em um percurso que parte da elaboração inicial do estudante, incorpora a interação orientada e exige verificação e defesa da conclusão. A contribuição consiste em tornar observável o raciocínio que sustenta o trabalho apresentado, permitindo ao professor avaliar a participação efetiva do aluno.

O ensino expositivo, a leitura de fontes e a discussão de casos conservam funções relevantes nesse percurso. A IA pode ampliar as possibilidades de interação e preparação de atividades, enquanto seus limites exigem cuidado com a confiabilidade, a autoria e a exposição de informações. A supervisão deve alcançar igualmente os materiais utilizados pelo professor e os trabalhos produzidos pelos estudantes.

As evidências examinadas não permitem afirmar a eficácia desse percurso na graduação brasileira em Direito. A proposta deverá ser testada e ajustada a diferentes disciplinas e condições institucionais. Como orientação pedagógica, sustenta-se a integração da tecnologia com objetivos

claros e responsabilidade humana. O resultado educacional a perseguir é a formação de pessoas capazes de compreender o auxílio recebido e exercer julgamento próprio sobre aquilo que ensinam, aprendem e apresentam.

Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Tratamento de dados pessoais para fins acadêmicos e para a realização de estudos e pesquisas**: guia orientativo. Versão 1.0. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/web-guia-anpd-tratamento-de-dados-para-fins-academicos.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 15 set. 2026.

BASTANI, Hamsa et al. Generative AI without guardrails can harm learning: evidence from high school mathematics. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 122, n. 26, e2422633122, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1073/pnas.2422633122. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Brasília, DF: CNE, 2018a. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resol_%20CNEn5.pdf. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709compilado.htm. Acesso em: 15 set. 2026.

DAHL, Matthew; MAGESH, Varun; SUZGUN, Mirac; HO, Daniel E. Large legal fictions: profiling legal hallucinations in large language models. **Journal of Legal Analysis**, v. 16, n. 1, p. 64-93, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jla/laae003. Acesso em: 15 set. 2026.

KESTIN, Greg et al. AI tutoring outperforms in-class active learning: an RCT introducing a novel research-based design in an authentic educational setting. **Scientific Reports**, v. 15, art. 17458, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1038/s41598-025-97652-6. Acesso em: 15 set. 2026.

MIAO, Fengchun; CUKUROVA, Mutlu. **AI competency framework for teachers**. Paris: UNESCO, 2024. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/ai-competency-framework-teachers. Acesso em: 15 set. 2026.

MIAO, Fengchun; HOLMES, Wayne. **Guidance for generative AI in education and research**. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/guidance-generative-ai-education-and-research. Acesso em: 15 set. 2026.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). **Artificial intelligence risk management framework**: generative artificial intelligence profile. NIST AI 600-1. Gaithersburg: NIST, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.6028/NIST.AI.600-1. Acesso em: 15 set. 2026.

SOUZA, Eduardo Nunes de. Ensino jurídico e inteligência artificial: primeiro esboço de uma abordagem civil-constitucional. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 1-22, abr./jun. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5020/2317-2150.2023.14450. Acesso em: 15 set. 2026.

Capítulo 17

DA VONTADE POPULAR À VONTADE PREVISTA: A DEMOCRACIA PREDITIVA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SOBERANIA TEMPORAL DO CIDADÃO

Leandro Velloso[1]

1 Introdução

A democracia constitucional construiu procedimentos para transformar opiniões dispersas em decisões coletivamente vinculantes. Eleições, partidos, parlamentos, imprensa e associações não apenas revelam preferências já formadas. Esses espaços participam da formação da vontade política, submetendo interesses a conflito, revisão e justificação pública. O tempo da democracia nunca foi simples espera. Ele permite que cidadãos mudem de posição, reconheçam problemas comuns e atribuam sentido político às próprias escolhas.

A incorporação de inteligência artificial, mineração comportamental e modelos preditivos altera essa temporalidade. Campanhas procuram saber o que segmentos eleitorais aceitarão antes de formular mensagens; plataformas estimam propensão a engajamento e reorganizam visibilidade; governos utilizam projeções para antecipar demandas e riscos. A vontade popular passa a ser tratada como variável calculável. Em vez de aguardar sua manifestação, instituições tentam inferi-la a partir de rastros digitais, comparações estatísticas e simulações.

1 Mestrando e Pesquisador em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – PPGD/FDV/ES. Membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE/FDV/ES. Docente de Direito da Universidade Estácio de Sá e Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação do Verbo Jurídico, na Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e no Curso Esfera (RJ). Processor de Compliance, Governança, e Controle Interno. Pós-graduado em Direito Contratual pela PUC/SP e em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Ex – Procurador Jurídico Federal. Advogado. Colunista da Revista *Bonijuris* e Direito do Estado. Autor de 28 livros jurídicos. Autor e palestrante em congressos nacionais e internacionais, como CONPEDI. Advogado. Contato: assistentedeleandrovelloso@gmail.com

A previsão pode servir à democracia. Pesquisas, cenários e dados públicos auxiliam políticas, permitem alocar recursos e revelam grupos ignorados. O problema surge quando a inferência adquire valor equivalente ao consentimento, quando campanhas moldam ambientes para confirmar previsões ou quando governos substituem consulta por modelos que alegam representar o que a sociedade desejará. A ferramenta deixa de apoiar o processo político e começa a ocupá-lo.

Propõe-se denominar democracia preditiva a ordem na qual atores públicos e privados disputam poder por meio da antecipação computacional de preferências, comportamentos e reações coletivas. Seu objeto não é somente o voto. Modelos identificam emoções, vulnerabilidades, temas com potencial de mobilização e públicos suscetíveis a mensagens específicas. A política desloca-se da persu

asão pública para a otimização de respostas prováveis.Essa transformação produz a vontade política inferida. Ela não decorre de fala, voto ou participação deliberativa. É atribuída ao cidadão por sistemas que combinam dados de consumo, localização, atenção e relações sociais. A inferência pode descrever tendências reais, mas não equivale à manifestação consciente de uma posição. Confundir ambas reduz a pessoa ao padrão que o sistema considera mais provável e elimina a possibilidade democrática de surpresa.

O capítulo sustenta que a integridade democrática exige uma soberania temporal do cidadão. O conceito designa o direito coletivo de dispor de tempo e condições para formar vontade política antes que ela seja antecipada, condicionada ou substituída por modelos computacionais. Não se trata de impedir previsão, mas de negar que probabilidades adquiram autoridade normativa própria. A democracia começa quando o futuro permanece aberto à ação de pessoas que ainda podem mudar de ideia.

O primeiro tópico examina a passagem da vontade manifestada à vontade inferida e a economia preditiva das campanhas. O segundo analisa experiências recentes nos Estados Unidos, na Argentina e na Europa, articulando inteligência artificial generativa, recomendação algorítmica e riscos sistêmicos. Ao final, propõe-se uma proteção jurídica da soberania temporal fundada em transparência, contestabilidade, pluralismo e preservação de espaços não personalizados de deliberação.

2 Da vontade manifestada à vontade política inferida

A soberania popular pressupõe que o poder político se legitime por uma vontade atribuível aos cidadãos. A tradição contratualista ofereceu respostas distintas para essa atribuição. Rousseau vinculou legitimidade à vontade geral, que não se reduz à soma de interesses privados. As democracias representativas desenvolveram mediações institucionais entre preferências sociais e decisões estatais. Manin (1997) demonstra que eleição, independência dos representantes, liberdade de opinião e julgamento retrospectivo compõem uma forma específica de governo, marcada por distância e responsabilização.

Habermas (1996) desloca o centro da legitimidade para processos comunicativos nos quais opiniões podem transformar-se em poder político. A vontade democrática não está pronta antes da deliberação. Ela se forma em redes públicas, atravessa instituições e permanece suscetível a razões. Essa compreensão ajuda a identificar o problema da previsão algorítmica: o modelo trata como dado antecipável aquilo que, democraticamente, deveria conservar capacidade de formação e revisão.

A política sempre procurou prever comportamentos. Censos, pesquisas e estudos eleitorais organizam estratégias há décadas. A diferença contemporânea reside na granularidade dos dados, na velocidade dos testes e na integração entre previsão e intervenção. Plataformas não apenas observam reações. Elas escolhem o conteúdo seguinte, medem a resposta e ajustam a exposição. O conhecimento do eleitor e a modificação do ambiente tornam-se partes do mesmo circuito.

Rouvroy e Berns (2013) descrevem a governamentalidade algorítmica como forma de governo apoiada em correlações que pretende agir sobre comportamentos possíveis sem se dirigir plenamente ao sujeito reflexivo. A política preditiva opera de modo semelhante. O eleitor aparece como perfil composto por probabilidades de medo, entusiasmo, abstenção ou adesão. Em vez de apresentar uma proposta pública comum, a campanha pode enviar estímulos diferentes e até incompatíveis para grupos invisíveis uns aos outros.

O microdirecionamento fragmenta a esfera pública. Uma mensagem vista apenas pelo público selecionado escapa ao contraditório social, à imprensa e aos adversários. A campanha pode testar milhares de combinações de imagens e palavras, conservar as mais eficientes e abandonar compromissos que não produzem reação. O programa político

perde centralidade diante da engenharia de conversão eleitoral. O cidadão recebe a versão do candidato que o sistema calculou como mais persuasiva.

Com inteligência artificial generativa, o custo dessa adaptação diminui. Textos, vídeos, vozes e imagens podem ser produzidos em inúmeras variações, ajustados a territórios e estados emocionais. Agentes artificiais podem conversar com eleitores, responder objeções e registrar novas informações. A escala permite que a campanha simule proximidade sem oferecer reciprocidade política. O eleitor fala com um sistema que aprende; o candidato não necessariamente escuta.

A inferência pode alcançar pessoas que nunca declararam opinião. Curtidas, horários de conexão, padrões de deslocamento e vínculos de amizade funcionam como sinais. Mesmo dados aparentemente banais permitem estimar traços sensíveis quando combinados com populações de referência. A vontade política inferida nasce dessa operação: ao cidadão é atribuída uma posição ou suscetibilidade que orientará a mensagem recebida, embora ele não a tenha formulado nem reconhecido.

Há uma diferença jurídica entre estudar tendências agregadas e individualizar persuasão a partir de vulnerabilidades. Pesquisas tradicionais divulgam método, margem de erro e resultados sujeitos à crítica. Modelos proprietários de campanha permanecem secretos, mudam continuamente e vinculam previsão à entrega da mensagem. A assimetria impede que o eleitor saiba por que foi escolhido e que outros cidadãos conheçam versões paralelas do discurso político.

A democracia preditiva também modifica a seleção de temas. Plataformas premiam conteúdos capazes de reter atenção, e campanhas observam métricas para definir prioridades. Questões complexas, que exigem tempo e não despertam reação imediata, perdem espaço. Emoções mensuráveis passam a funcionar como substitutos da relevância pública. O que mobiliza rapidamente aparenta representar o que a sociedade deseja.

Essa equivalência é falsa. Engajamento não é consentimento; intensidade não é maioria; previsão de clique não é vontade popular. A plataforma mede comportamento dentro de uma arquitetura desenhada por ela própria. Se conteúdos indignados recebem maior distribuição, a reação observada confirma um ambiente que favorece indignação. O dado não descreve uma sociedade exterior ao sistema, pois registra pessoas atuando sob condições previamente selecionadas.

A literatura sobre profecias autorrealizáveis oferece um alerta. Previsões públicas podem modificar aquilo que pretendem antecipar.

Eleitores abandonam candidaturas percebidas como inviáveis, doadores concentram recursos e meios de comunicação alteram cobertura. Modelos de alta reputação podem adquirir poder performativo. Quando não são auditáveis, seus erros distribuem oportunidades políticas antes que o voto ocorra.

O uso de gêmeos digitais do eleitorado aprofunda essa tendência. A expressão designa representações computacionais capazes de simular respostas de grupos a discursos, acontecimentos e políticas. Ainda que tais sistemas permaneçam aproximações, sua promessa é sedutora: testar campanhas sem expô-las inicialmente ao público. A organização passa a dirigir-se primeiro a uma população simulada e só depois às pessoas, levando ao debate as mensagens previamente otimizadas.

A simulação pode auxiliar planejamento, mas não substitui escuta. Modelos reproduzem dados passados, escolhas de classificação e lacunas de representação. Grupos com menor presença digital aparecem de forma distorcida. Mudanças históricas, acontecimentos imprevistos e novas identidades desafiam previsões. A democracia preserva precisamente a capacidade de cidadãos romperem padrões e iniciarem algo que os dados anteriores não continham.

Arendt (1998) associa ação à natalidade, à possibilidade de começo. A política desaparece quando o futuro é administrado como repetição probabilística. A previsão busca reduzir incerteza; a democracia precisa conviver com ela. Governantes não podem reivindicar legitimidade porque um modelo estima aprovação futura. A autorização política exige procedimentos nos quais pessoas reais participem, contestem e assumam posição.

Velloso (2026a) examinou a crise da verdade factual nas democracias digitais e Velloso (2026b) analisou riscos da inteligência artificial no processo eleitoral. A democracia preditiva desloca esses problemas para uma etapa anterior à mensagem falsa ou verdadeira. O que está em disputa é a arquitetura temporal na qual a opinião nasce. O poder passa a consistir em conhecer tendências antes dos demais e organizar o ambiente para que se realizem.

3 Democracia preditiva entre campanhas sintéticas e riscos sistêmicos

A eleição presidencial norte-americana de 2024 mostrou que a IA generativa não precisava produzir um deepfake perfeito para alcançar efeito político. Memes, montagens exageradas e imagens assumidamente artificiais funcionaram como instrumentos de identificação, provocação e domínio da agenda. O conteúdo sintético circulou entre humor e afirmação factual, permitindo que campanhas explorassem ambiguidade e, diante de crítica, invocassem sátira.

Donald Trump publicou em agosto de 2024 uma imagem falsa que apresentava Taylor Swift como apoiadora de sua candidatura e escreveu que aceitava o suposto apoio. A cantora não havia realizado aquele endosso. O episódio importa menos como falsificação isolada do que como demonstração de uma estratégia: apropriar-se de reputação alheia, testar reação de comunidades de fãs e produzir uma realidade visual cuja correção chegaria depois da circulação. A imagem não precisava convencer todos; bastava mobilizar segmentos e ocupar o debate.

A campanha norte-americana também revelou a função dos conteúdos sintéticos como marcadores de pertencimento. Imagens de Trump heroificado, adversários caricaturados e cenas inexistentes formavam um repertório afetivo. A IA acelerou a produção de símbolos adaptáveis às ansiedades de grupos distintos. Nesse contexto, previsão e geração operam juntas: métricas identificam narrativas promissoras, ferramentas criam variações e plataformas selecionam aquelas que obtêm reação.

A Argentina ofereceu em 2023 um laboratório ainda mais explícito. As campanhas de Javier Milei e Sergio Massa utilizaram imagens geradas por IA para representar adversários e dramatizar projetos de país. Milei publicou montagem que retratava Massa como comunista em estética militar; a imagem alcançou milhões de visualizações. A campanha de Massa também recorreu a materiais sintéticos. A disputa não ocorreu apenas sobre propostas econômicas. Ela construiu universos visuais nos quais cada candidato encarnava futuros temidos ou desejados.

O caso argentino demonstra que conteúdo sintético pode funcionar como política antecipatória. A imagem oferece ao eleitor uma simulação emocional do que ocorreria se o adversário vencesse. Não descreve necessariamente um fato presente e, por isso, escapa parcialmente ao regime clássico de verificação. Seu objeto é o futuro. A campanha converte

cenários especulativos em experiências visuais imediatas e pede ao eleitor que reaja antes de deliberar.

Esse mecanismo é particularmente poderoso em sociedades marcadas por crise econômica e desconfiança institucional. A incerteza torna cenários simplificados atraentes. Modelos generativos oferecem rapidez para traduzir medo e esperança em imagens compartilháveis. O risco não pertence a uma ideologia específica. Governistas e oposicionistas podem recorrer às mesmas técnicas, embora recursos, redes e acesso a dados permaneçam desiguais.

A experiência europeia mostra outro aspecto: o risco eleitoral depende da interação entre recomendação, publicidade oculta, comportamento coordenado e fragilidades institucionais. Em dezembro de 2024, a Comissão Europeia abriu procedimento formal contra o TikTok para investigar possível descumprimento do Regulamento de Serviços Digitais relacionado às eleições presidenciais da Romênia. A apuração alcançou sistemas de recomendação, anúncios políticos e manipulação coordenada após a surpreendente projeção de Călin Georgescu.

A eleição romena tornou-se um caso limite porque a Corte Constitucional anulou o processo após a divulgação de informações sobre interferência e promoção coordenada. A anulação, por sua vez, criou outro problema democrático: a proteção da eleição pode exigir medidas excepcionais que também afetam confiança e soberania popular. O episódio revela que decisões tardias têm custo elevado. Quando o risco sistêmico só é percebido depois da votação, qualquer resposta pode parecer insuficiente ou excessiva.

A União Europeia procurou agir preventivamente. As diretrizes de 2024 para plataformas e mecanismos de busca de muito grande porte recomendam avaliação específica de riscos eleitorais, equipes internas adequadas, cooperação com autoridades, mitigação de conteúdo generativo e preparação para períodos de votação. O DSA trata a integridade eleitoral como risco sistêmico, deslocando o foco da remoção de mensagens individuais para o funcionamento das plataformas.

Esse modelo possui mérito ao reconhecer que o dano democrático pode resultar de arquitetura, não apenas de conteúdo ilícito. Recomendações, tendências artificiais e segmentação opaca reorganizam visibilidade sem necessariamente violar uma regra material de fala. Ainda assim, a regulação europeia enfrenta limites de acesso a dados, velocidade de fiscalização e

dependência das próprias empresas para explicar seus sistemas. A supervisão pública chega a infraestruturas que mudam continuamente.

O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial acrescenta deveres de transparência para certos conteúdos sintéticos e sistemas que interagem com pessoas. O Regulamento sobre Transparência e Direcionamento da Propaganda Política, por sua vez, busca tornar identificáveis patrocinador e técnicas de direcionamento. A combinação normativa é relevante, mas rótulos não resolvem a democracia preditiva. Uma mensagem pode ser autêntica e ainda ter sido entregue com base em inferências abusivas.

A proteção precisa alcançar o processo de seleção do destinatário. É necessário distinguir comunicação política geral, segmentação contextual e microdirecionamento baseado em dados sensíveis ou inferidos. Quanto mais estreito e invisível o público, menor a possibilidade de escrutínio coletivo. Arquivos públicos de anúncios devem registrar versões, critérios de audiência, investimento, alcance e patrocinadores em formato acessível a pesquisadores e autoridades.

Também se deve enfrentar agentes artificiais capazes de participar do debate. Perfis automatizados podem produzir comentários, simular apoio, responder adversários e sustentar tendências. A liberdade de expressão protege pessoas e organizações, mas não exige que máquinas sejam apresentadas como cidadãos espontâneos. Identificação de automação e limites a redes coordenadas preservam autenticidade participativa sem proibir ferramentas legítimas de comunicação.

Pesquisas sintéticas e simulações de opinião exigem cuidado semelhante. Uma campanha pode consultar modelos linguísticos para estimar reações de grupos, mas esses resultados não devem ser divulgados como opinião pública real. Modelos carregam vieses de dados, escolhas de treinamento e limitações culturais. Atribuir a uma população aquilo que um sistema respondeu cria representação sem representados.

A mesma cautela vale para governos. Sistemas preditivos podem apoiar elaboração de políticas, antecipar demanda hospitalar e identificar áreas vulneráveis. O uso torna-se antidemocrático quando a previsão substitui consulta, quando cidadãos são tratados apenas como destinatários de intervenções ou quando a administração alega conhecer necessidades sem abrir espaço à contestação. Eficiência não produz consentimento.

A soberania temporal democrática oferece um critério para organizar essas questões. Primeiro, decisões políticas devem reservar intervalo suficiente entre exposição, contestação e voto. Segundo, cidadãos

precisam conhecer quando mensagens foram produzidas ou distribuídas por sistemas automatizados. Terceiro, previsões devem permanecer sujeitas a auditoria e jamais equivaler a mandato. Quarto, espaços comuns de informação devem coexistir com personalização, para que argumentos possam ser vistos e criticados por públicos distintos.

Essa soberania também exige pausas institucionais. Em campanhas muito próximas da votação, deepfakes e operações coordenadas podem produzir danos antes da correção. Protocolos rápidos entre justiça eleitoral, imprensa, pesquisadores e plataformas são necessários, mas devem conter critérios, registro e recurso. A urgência não autoriza censura informal ou comunicação secreta entre Estado e empresas.

O papel da imprensa permanece central. Jornalistas verificam conteúdos, revelam segmentações e reconstroem a circulação das mensagens. Contudo, depender apenas da checagem é insuficiente. A velocidade industrial de geração supera a capacidade editorial. A resposta deve incluir deveres de proveniência, acesso a dados e desenho que reduza vantagens artificiais de coordenação.

Partidos políticos também precisam assumir obrigações. Códigos voluntários possuem valor limitado quando a competição recompensa quem os viola. Regras eleitorais podem exigir identificação de conteúdo sintético, registro de ferramentas de alto impacto e responsabilidade por fornecedores contratados. Sanções devem considerar intenção, alcance, proximidade da votação e possibilidade de correção.

A educação política digital não pode transformar o eleitor em único responsável. Reconhecer manipulação exige informação que só plataformas e campanhas possuem. Alfabetização amplia resistência, mas não corrige assimetrias estruturais. A democracia precisa tornar observável a infraestrutura de persuasão, permitindo que a sociedade examine quem previu, quem segmentou e quem pagou.

A inovação democrática não consiste em expulsar IA da política. Ferramentas podem facilitar participação, tradução, análise de projetos e acesso a dados públicos. Modelos podem ajudar cidadãos a comparar programas ou compreender orçamento. Seu valor depende de desenho plural, fontes verificáveis e possibilidade de revisão. A tecnologia serve à democracia quando amplia a capacidade de formular vontade, não quando apresenta inferência como vontade já formada.

4 Conclusão

A democracia preditiva emerge quando antecipar o comportamento coletivo se torna recurso central de poder. Campanhas deixam de apenas apresentar projetos e passam a testar estímulos sobre perfis; plataformas selecionam visibilidade; governos simulam respostas. A vontade popular corre o risco de ser substituída por uma vontade política inferida, produzida sem manifestação consciente e aplicada antes da deliberação.

Os casos dos Estados Unidos, da Argentina e da Romênia revelam manifestações diferentes do mesmo deslocamento. Conteúdos sintéticos apropriam reputações, materializam futuros imaginados e funcionam como símbolos de pertencimento. Sistemas de recomendação e coordenação amplificam mensagens em escala capaz de afetar eleições. A experiência europeia mostra que integridade democrática deve ser tratada como risco sistêmico, embora fiscalização tardia possa gerar respostas institucionalmente traumáticas.

A soberania temporal democrática preserva o intervalo no qual cidadãos formam opinião, encontram divergências e podem surpreender previsões. Ela impede que modelos probabilísticos adquiram valor de consentimento e exige que personalização conviva com espaços públicos comuns. Transparência sobre origem não basta; é preciso conhecer segmentação, automação, patrocínio e critérios de distribuição.

Uma democracia não se define pela capacidade de prever seus cidadãos, mas pela possibilidade de eles alterarem o futuro. A inteligência artificial pode ampliar conhecimento político e participação, desde que permaneça instrumento sujeito a controle público. Quando a previsão passa a organizar o ambiente para confirmar a si mesma, a escolha perde abertura. Proteger o tempo da vontade popular significa conservar a política como ação, conflito e começo.

Referências

ARENDT, Hannah. **The human condition**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

CASTELLS, Manuel**. Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Guidelines for providers of VLOPs and**

VLOSEs on the mitigation of systemic risks for electoral processes. Brussels, 26 abr. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA**. Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act. Brussels**, 17 dez. 2024.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ROUVROY, Antoinette; BERNS, Thomas**. Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation.** Réseaux, n. 177, p. 163-196, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**. Paris: Flammarion, 2012.

THOMSON REUTERS FOUNDATION**. How AI shaped Milei's path to Argentina presidency**. Context, 21 nov. 2023.

UNIÃO EUROPEIA**. Regulamento (UE) 2022/2065** relativo a um mercado único para os serviços digitais. Jornal Oficial da União Europeia, 27 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1689** que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial. Jornal Oficial da União Europeia, 12 jul. 2024.

VELLOSO, Leandro**. Desordem informacional e a crise da verdade factual nas democracias digitais**. SSRN, 2026a. DOI: 10.2139/ssrn.6655659.

VELLOSO, Leandro. **O processo eleitoral na era da inteligência artificial.** Migalhas, 19 jun. 2026b.

YEUNG, Karen. Hypernudge: **big data as a mode of regulation by design**. Information Communication and Society, v. 20, n. 1, p. 118-136, 2017.

Capítulo 18

CYBERSTALKING E SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS DIGITAIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DO ART. 147-A DO CÓDIGO PENAL

Marcelo Paiva Santos Filho[1]

1 Introdução

A vida cotidiana passou a transcorrer por meio do ambiente digital, no qual as relações afetivas, profissionais e de consumo se desenvolvem, cada vez mais, por meio das redes sociais e aplicativos de mensagens, com a exposição de rotinas, deslocamentos e vínculos pessoais em escala inédita. Condutas antes praticadas apenas no espaço físico foram adaptadas para essa realidade. A perseguição, fenômeno conhecido pela literatura como *stalking*, encontrou na internet terreno propício para o seu desenvolvimento, na medida em que o agente alcança a vítima a qualquer hora, sem limitação geográfica e frequentemente sob o escudo do anonimato.

O legislador brasileiro respondeu ao problema com a edição da Lei n. 14.132, de 31 de março de 2021, que inseriu o art. 147-A no Código Penal. Ao incriminar a conduta praticada "por qualquer meio", o dispositivo abrange tanto a perseguição física quanto a virtual, usualmente designada *cyberstalking*. A opção legislativa, contudo, não eliminou as dificuldades. Persistem dúvidas sobre o alcance da reiteração exigida pelo tipo, sobre a fronteira entre o ilícito penal e o contato meramente insistente e, sobretudo, sobre a produção de prova idônea quando a conduta se desenvolve integralmente em plataformas digitais.

Examina-se, neste estudo, em que medida a criação sucessiva de novos perfis em redes sociais, após o bloqueio pela vítima, pode ser considerada na verificação dos elementos do art. 147-A do Código Penal. A relevância do problema decorre de um primeiro fator, qual seja, o crescimento contínuo dos registros de ocorrência, em um contexto de

1 Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). E-mail: marcelopaivasf.adv@gmail.com.

vitimização majoritariamente feminina. O segundo fator é o risco de tratar o bloqueio como marco objetivo, o que poderia ampliar o alcance da norma para além do texto legal.

Sustenta-se que a criação sucessiva de perfis não constitui elementar autônoma, embora possa integrar a demonstração de habitualidade. O objetivo consiste em delimitar essa função sem ampliar o tipo penal e, para isso, pretende-se compreender a caracterização do *cyberstalking* como modalidade executiva de perseguição. A análise é teórico-dogmática, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, apoiada na doutrina brasileira, na literatura sobre perseguição e em dados estatísticos.

2 O crime de perseguição no ambiente digital e o bloqueio como manifestação de recusa pela vítima

A expressão *stalking* deriva do verbo inglês *to stalk*, geralmente empregado na linguagem da caça para designar o ato de espreitar a presa. Transposta para o campo criminológico, passou a nomear o padrão de comportamento caracterizado pela vigilância, pela aproximação indesejada e pela comunicação insistente dirigidas a pessoa determinada, de modo apto a causar medo ou a cercear a liberdade. Meloy (1998, p. 2) define o fenômeno como atos de perseguição, ameaçadores e potencialmente perigosos, dirijidos a um indivíduo ao longo do tempo, e identifica nas legislações estadunidenses três elementos recorrentes: um padrão de intrusão comportamental indesejada, uma ameaça implícita ou explícita evidenciada nesse padrão e o medo razoável experimentado pela vítima em decorrência dele. Os efeitos sobre as vítimas são documentados há décadas, o que indica que essa prática não surgiu nos tempos modernos. Mullen, Pathé e Purcell (2000, p. 24) demonstram que comunicações e intrusões indesejadas e repetitivas produzem, além do medo, dano psicológico relevante, o que evidencia a relação entre a lesividade da conduta e o efeito da reiteração.

A construção do texto legal revela que a tipicidade não se satisfaz com a mera aproximação indesejada, exigindo-se a reiteração e algum dos resultados alternativos expressamente previstas pelo legislador. Além disso, o meio de execução é livre, e basta a ameaça à integridade física ou psíquica, a restrição da capacidade de locomoção ou a invasão ou perturbação da esfera de liberdade ou privacidade, com liame entre a perseguição e o abalo concretamente experimentado pelo ofendido. O

advérbio "reiteradamente" impede que um comportamento isolado, ainda que invasivo ou inconveniente, seja automaticamente reconduzido ao art. 147-A. Masson (2026, p. 439) atribui ao termo a natureza de elemento indicativo de habitualidade e sustenta que a perseguição precisa apresentar caráter sistemático, constante e repetido, sem número previamente definido de atos para sua configuração. O bem jurídico tutelado é a liberdade pessoal e individual, compreendida em sentido amplo, de modo a abarcar a tranquilidade, a autodeterminação e a vida privada (BITENCOURT, 2026, p. 460).

A forma de atuação do perseguidor foi adaptada com o advento da internet, e, ao tipificar a perseguição praticada "por qualquer meio", o legislador adotou formulação que dispensa a criação de tipo específico para o ambiente virtual, pois inexiste limitação legal para a sua configuração quanto ao meio empregado. Nesse sentido, Masini Neto (2025, p. 79-80) destaca que a expressão "por qualquer meio" permite que a perseguição se desenvolva tanto no mundo físico quanto no ambiente virtual, hipótese em que se manifesta como *cyberstalking*. Tal modalidade configura, assim, subespécie do *stalking*, distinguindo-se, para fins de tipicidade, apenas pelo espaço em que a conduta se realiza (ZANATTA; HORSZCZARUK, 2023, p. 182-183). Embora presente características próprias, o *cyberstalking* corresponde, do ponto de vista de tipificação penal, à mesma perseguição do art. 147-A, executada por instrumentos telemáticos, como aplicativos de mensagens, redes sociais e correio eletrônico. Incluem-se no conceito o envio incessante de mensagens, a criação de perfis falsos para contornar bloqueios ou ofender a vítima, o monitoramento sistemático de publicações e deslocamentos e a divulgação de dados pessoais com propósito intimidatório, entre outras condutas.

O ambiente digital imprime à perseguição características que a distinguem da modalidade física e tendem a agravar a aflição da vítima. De Carvalho e Henriques (2021, p. 130) descrevem o *cyberstalking* como forma de perseguição potencializada pelos meios informáticos de comunicação. A primeira característica é a onipresença, pois o perseguidor alcança a pessoa em qualquer lugar, inclusive dentro de casa, espaço que tradicionalmente representava refúgio e segurança. A segunda é a permanência dos conteúdos, já que as publicações ofensivas continuam acessíveis e replicáveis por tempo indeterminado. A terceira é o anonimato, real ou aparente, que reduz a inibição do agente e dificulta a identificação da autoria. Soma-se a isso o baixo custo operacional da conduta, executável em série e com esforço mínimo. Fornasier, Spinato e Ribeiro (2022, p.

18-19) acrescentam que a impunidade do perseguidor não identificado produz efeito de estímulo, na medida em que sinaliza a terceiros a baixa probabilidade de responsabilização.

Os registros oficiais revelam vitimização majoritariamente feminina e crescimento contínuo das ocorrências. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram contabilizados 77.083 boletins de ocorrência de perseguição em 2023, alta de 34,5% em relação ao ano anterior, com nova elevação apurada nas edições seguintes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2024, p. 133). Em 2025, 123.871 mulheres registraram ocorrência pelo mesmo delito, o que superou o ano anterior em mais de 30% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2026, p. 154). Parcela considerável desses casos envolve ex-companheiros inconformados com o término do relacionamento, contexto no qual a perseguição virtual pode anteceder formas mais graves de violência.

Diante desse quadro, cuja dimensão real tende a ser em razão da subnotificação, as vítimas podem recorrer a estratégias de autoproteção como forma de eliminar o contato indesejado. Entre elas, destaca-se o bloqueio de perfis em redes sociais ou de contatos em aplicativos de mensagens.

O bloqueio, todavia, não altera os requisitos do tipo penal, de modo que a reiteração permanece como condição. O contato isolado praticado após a recusa, sem reiteração e sem produção de qualquer dos resultados alternativos, continua penalmente atípico. A recusa manifestada pela vítima pode alterar o significado do contato subsequente sem, por si só, criar o injusto. Em sentido inverso, a ausência de bloqueio jamais autoriza inferir consentimento ou tolerância. A vítima pode deixar de bloquear por desconhecimento dos recursos da plataforma, por temor de reação mais agressiva, por dependência econômica ou afetiva, ou pela necessidade de preservar o canal como fonte de prova. Extrair da inércia uma anuência tácita seria introduzir o exame da conduta da vítima como fator de legitimação do comportamento do agressor, o que é inadmissível.

Propõe-se compreender o bloqueio como uma circunstância reveladora da intenção da vítima de interromper determinado canal de contato, cuja relevância jurídico-penal depende da sua inserção na dinâmica dos fatos subsequentes. O elemento decisivo permanece sendo o comportamento do agente, e tratar o bloqueio como circunstância evitar transformar ferramenta disponibilizada pela plataforma (utilizável por diversos motivos) em elementar do tipo não prevista pelo legislador. O

art. 147-A não criminaliza a violação de bloqueios operada, por exemplo, por meio da criação de outros perfis, mas, a depender do modo como o agente reage à interrupção do contato, essa conduta pode contribuir para o reconhecimento do tipo penal, desde que presentes a reiteração e algum dos resultados descritos na lei.

Fixadas essas premissas, resta examinar o que ocorre quando essa manifestação de recusa é deliberadamente contornada.

3 A criação sucessiva de novos perfis após o bloqueio

Se o bloqueio de um perfil indesejado operasse segundo a lógica da comunicação ideal, o interlocutor recusado absorveria a negativa e cessaria os contatos. A perseguição inverte essa ideia, e a recusa se torna uma espécie de obstáculo a ser, na mente do perseguidor, superado. Estudos registram que não é incomum que a prática do *stalking* desencadeie progressão criminosa, iniciando-se por condutas menos ofensivas e migrando para atitudes cada vez mais agressivas e invasivas (CABETTE, 2021, p. 24).

As formas de superação variam conforme a plataforma, mas o método mais elementar consiste na multiplicação de identidades, por meio da criação de perfis secundários, de contas descartáveis em redes sociais ou de números de telefone adicionais, recursos que permitem reestabelecer o canal encerrado pelo bloqueio anterior. Soma-se a isso a migração entre serviços, com o mesmo agente reaparecendo sucessivamente em aplicativos de mensagem, redes sociais, correio eletrônico, plataformas profissionais e ambientes de jogos, de modo que a vítima é obrigada a repetir o ato de recusa tantas vezes quantas forem as tentativas de contato.

A criação de um perfil ou conta em determinada plataforma ou a utilização de outro número telefônico são condutas, em princípio, juridicamente neutras. Por outro lado, a circunstância exige análise mais cuidadosa quando o novo canal criado é empregado para restabelecer contato com a mesma vítima depois de esta ter utilizado mecanismos destinados a interromper a interação. Nessa hipótese, a análise recai sobre a finalidade e, principalmente, sobre a função do meio empregado, dentro de uma sequência comportamental mais ampla.

Uma das principais dificuldades do artigo 147-A decorre da exigência da reiteração sem delimitar número mínimo de repetições. O silêncio transfere ao intérprete a tarefa de aferir a habitualidade em cada caso, o que não representa uma operação matemática exata. Um contato

realizado após o contorno deliberado de uma barreira não parece, a princípio, equiparável em grau de importância a mais uma dentre inúmeras mensagens enviadas em canal aberto. Cinquenta mensagens remetidas em sequência dentro de uma mesma conversa exprimem insistência e podem configurar perseguição, embora, se aproximem de um único gesto prolongado, ao passo que três contatos precedidos, cada um, da criação de novos perfis após bloqueios pela vítima sugere decisão renovada, planejamento e persistência ao longo do tempo. O reconhecimento do tipo exige comportamento doloso e habitual composto por atos reiterados de perseguição à mesma vítima e acompanhado de algum dos resultados mencionados, o que deve ser aferido no caso concreto.

Ao anular o bloqueio, o agente, além de perturbar a esfera de liberdade e privacidade da vítima, desfaz a providência que ela adotou para se proteger e a empurra para medidas progressivamente mais onerosas, como o encerramento de contas, o abandono de plataformas, a restrição à exposição pública e a supressão de canais de trabalho e de sociabilidade.

Nesse contexto, a sucessão de perfis pode assumir relevância sob três perspectivas distintas: reiteração, conhecimento da oposição ao contato e invasão ou perturbação da esfera de liberdade ou privacidade da vítima.

Quanto à reiteração, a criação de nova identidade digital pode viabilizar a continuidade material de contatos interrompidos. É o que ocorre quando determinado usuário envia sucessivas mensagens para alguém, é bloqueado e, posteriormente, outro perfil passa a enviar comunicações semelhantes à mesma pessoa. Se a autoria comum puder ser demonstrada, esses episódios podem ser avaliados como integrantes de uma mesma sequência, especialmente quando o comportamento se reproduz após novos bloqueios. A relevância não se encontra na contagem aritmética de contas ou perfis criados, mas na continuidade funcional da tentativa de aproximação ou contato. A repetição pode se revelar tanto pelo volume dos contatos quanto pela modificação dos meios utilizados pelo agente para preservar ou restabelecer esse contato.

A sucessão de perfis também pode fornecer elementos para aferir se o agente tinha conhecimento da oposição da vítima. Aqui é necessária especial cautela, uma vez que o bloqueio isolado não autoriza presumir que o usuário bloqueado tenha recebido comunicação inequívoca sobre a intenção da vítima. Entretanto, a reação posterior do próprio agente pode oferecer elementos para essa inferência. Quando uma conta perde o acesso à vítima e, em seguida, surge novo perfil utilizado especificamente

para retomar o mesmo tipo de interação, há indício de que a barreira foi percebida, cuja força dependerá do conjunto probatório. Entre as circunstâncias potencialmente relevantes estão a proximidade temporal entre bloqueio e nova abordagem, a identidade ou semelhança do conteúdo das comunicações, a repetição do procedimento após sucessivos bloqueios, a migração para outras plataformas ou outros meios de buscar o contato e eventuais manifestações do próprio agente demonstrando conhecimento da tentativa de afastamento. Disso não se extrai que a configuração do tipo dependa da adoção ou não de sucessivos bloqueios pela vítima, com o reconhecimento do crime condicionado a várias violações.

Sustenta-se que a criação de um novo canal especificamente empregado para superar uma interrupção anterior pode, somada a outras circunstâncias, contribuir para demonstrar que o agente percebeu a oposição e decidiu prosseguir. Cuida-se de inferência extraída do comportamento, e não de presunção decorrente de interpretação do texto legal.

A abertura de uma nova conta, isoladamente considerada, não demonstra o dolo de perseguir, sendo que a sua eventual relevância subjetiva decorre da vinculação funcional com os contatos precedentes e posteriores. É nessa perspectiva que repousa a importância em distinguir a mera insistência inconveniente de uma estratégia adaptativa de perseguição.

O envio reiterado de mensagens por um único canal pode, conforme o contexto, já integrar uma dinâmica persecutória. Entretanto, quando o agente modifica sucessivamente os instrumentos de contato em resposta às barreiras adotadas pela vítima, surge um dado qualitativamente distinto, com a persistência estruturada em torno da neutralização dos mecanismos de interrupção.

A questão repercute, ainda, sobre a invasão ou perturbação da esfera de liberdade ou privacidade. O art. 147-A não restringe o resultado à limitação física, uma vez que o legislador prevê autonomamente, ao lado da restrição da capacidade de locomoção, a invasão ou perturbação da esfera de liberdade ou privacidade. A redação permite examinar situações nas quais a interferência se projeta sobre a vida privada e sobre a capacidade concreta da vítima de administrar as formas pelas quais terceiros acessam sua esfera pessoal. Não se reconhece, com isso, um direito penalmente protegido a jamais receber comunicações inconvenientes, o que seria incompatível com os limites da intervenção penal. O ponto principal é a neutralização deliberada e reiterada das escolhas por meio das quais a vítima procura interromper uma aproximação específica. Se bloquear determinado perfil

não é suficiente porque o agente cria outro; se novo bloqueio é seguido por nova ação insistindo no contato; e se essa dinâmica persiste, o conjunto pode revelar uma interferência progressivamente mais intensa na esfera de liberdade ou privacidade da vítima.

O ambiente digital deixa vestígios que podem permitir reconstruir cronologicamente os contatos realizados, os perfis utilizados e as mudanças de canal. Almeida (2025, p. 121-122) destaca que a prova digital apresenta desafios específicos relacionados à obtenção, preservação, autenticidade, integridade, possibilidade de manipulação e cadeia de custódia. A preocupação é pertinente à hipótese aqui analisada, pois a conclusão de que vários perfis pertenciam ao mesmo agente não pode decorrer apenas da aparência das contas ou da percepção subjetiva da vítima. Capturas de tela podem integrar o acervo probatório, mas sua valoração deve considerar autenticidade, contexto e integridade, podendo demandar outros vestígios digitais ou elementos de corroboração.

A criação sucessiva de perfis só possui relevância para o art. 147-A quando houver elementos suficientes para vinculá-los à mesma pessoa e inseri-los numa sequência de fatos interligados que demonstrem a reiteração. Por essa razão, a superação sucessiva de bloqueios mediante utilização de novos perfis ou canais não constitui, por si mesma, o crime de perseguição, embora possa integrar a demonstração da reiteração, contribuir para a inferência de conhecimento da oposição da vítima e revelar maior intensidade na perturbação de sua esfera de liberdade ou privacidade, desde que esses elementos estejam demonstrados no caso concreto.

4 Conclusão

O art. 147-A do Código Penal descreve a perseguição sem vincular a conduta a meio determinado, o que torna dispensável a criação de um tipo penal autônomo para o ambiente digital. Adotou-se, ao longo do estudo, a compreensão de que o *cyberstalking* é subespécie do *stalking*, com a mesma estrutura típica e as mesmas exigências.

Quanto ao bloqueio operado pela vítima no meio virtual, verificou-se que ele não integra o tipo penal e não pode ser convertido em elementar. Sua função é a de documentar a vontade de interromper determinado canal de comunicação, sendo a reação do agente objeto de maior interesse do direito penal. A ausência de bloqueio, por sua vez, não permite inferir

consentimento e tal conduta da vítima não pode operar como fator de legitimação do comportamento do perseguidor.

A hipótese inicialmente formulada confirmou-se no plano da reiteração, compreendida como habitualidade, na medida em que a criação de novos perfis pode permitir reconhecer a continuidade funcional do contato, desde que comprovada a autoria comum. No plano subjetivo, a abertura de canal destinada especificamente a retomar interação interrompida fornece indício de que o agente percebeu a oposição, cuja força depende do conjunto probatório e não dispensa demonstração do dolo. No plano do resultado, a repetição de providências de autoproteção cada vez mais onerosas à vítima pode revelar interferência progressivamente mais intensa na esfera da liberdade ou privacidade.

Nenhuma dessas contribuições dispensa os requisitos legais. A superação de bloqueio não é criminalizada em si, de modo que o tipo penal permanece subordinado à perseguição reiterada, ao dolo e à produção de alguma das formas de afetação previstas no dispositivo. Tampouco se exige que a vítima utilize bloqueios sucessivos para que o crime seja reconhecido.

A vinculação das contas distintas a uma mesma pessoa depende de elementos idôneos e as fragilidades da prova digital recomendam especial cuidado na aferição da prova, sob pena de converter a análise em presunção.

Referências

ALMEIDA, Paulla Cristine Soares de. Lei "Carolina Dieckmann" nº 12.737/2012: uma análise crítica e jurídica sobre o impacto da aplicação da lei nos casos de crimes cibernéticos e os desafios da prova digital no processo penal brasileiro. In: ELIEZER, Cristina Rezende; VIOLADA, Ana Clara Baggio; ASSIS, Lucas Câmara de (org.). **Direito e inovação**: um debate multidisciplinar. Santo Ângelo: Editora Ilustração, 2025. p. 113-124.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal** - Parte Especial Vol.2 - 26ª Edição 2026. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. ISBN 9786551771651. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551771651/. Acesso em: 01 set. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 5 set. 2026.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Perseguição, "stalking" ou assédio por intrusão: Lei nº 14.132/21. **Revista Conceito Jurídico**, n. 54, p. 22-53, jun. 2021. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2021/07/Revista-Conceito-Juri%CC%81dico-n.-54.pdf. Acesso em 03 set. 2026.

DE CARVALHO, Gisele Mendes; HENRIQUES, Hamilton Belloto. A criminalização do "stalking" e do assédio moral no Brasil: uma lacuna (quase) colmatada. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 183, n. 183, 2025. Disponível em: Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/RBCCRIM/article/view/1732. Acesso em: 2 set. 2026.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; SPINATO, Tiago Protti; RIBEIRO, Fernanda Lencina. Cyberstalking: perseguição, privacidade e suas consequências no ambiente de rede. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**. Brasília, v. 16, n. 1, p. 1-28, jan./jun. 2022. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/12116. Acesso em 1 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/253. Acesso em: 5 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/bb542342-3cf8-47a5-a51d-a0eb911914b9. Acesso em: 5 set. 2026.

HORSZCZARUK, Eliane; ZANATTA, Diana Cazarin. Stalking e Cyberstalking: os primeiros impactos da criminalização da conduta no ordenamento jurídico brasileiro. **Direito & TI**, *[S. l.]*, v. 1, n. 15, p. 178-209, 2023. DOI: 10.63451/ti.v1i15.126. Disponível em: https://direitoeti.com.br/direitoeti/article/view/126. Acesso em: 5 set. 2026.

MASINI NETO, Ameleto. **Crimes cibernéticos.** Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025. E-book. ISBN 978-65-6120-178-0.

MASSON, Cleber. **Direito Penal Parte Especial**: arts 121 a 212. 19. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530998707.

MELOY, J. Reid. **The psychology of stalking***:* clinical and forensic perspectives. San Diego: Academic Press, 1998.

MULLEN, Paul E.; PATHÉ, Michele; PURCELL, Rosemary. Stalkers and their victims. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2000.

Capítulo 19

O PAPEL DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* DAS EMPRESAS ESTATAIS EXPLORADORAS DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Paula Santos Oliveira Loyola[1]

1 Introdução

A crescente demanda por integridade e ética na administração pública tem impulsionado o aprimoramento dos mecanismos de governança no âmbito das empresas estatais que exploram atividade econômica. Nesse contexto, os programas de *compliance* assumem importante papel na prevenção à corrupção e na promoção de uma cultura organizacional pautada em valores éticos e voltada à efetivação do interesse público. Contudo, apesar dos avanços normativos, ainda há grandes desafios à implementação e efetividade desses programas.

Ainda pouco explorada no campo de *compliance* corporativo, a justiça restaurativa pode ser utilizada como instrumento de fortalecimento dos programas de *compliance* nas empresas estatais que exploram atividade econômica, bem como de contribuição de práticas restaurativas para a consolidação de uma cultura ética, para a reparação de danos e do combate à corrupção.

2 Empresas estatais e seu regime jurídico híbrido

As Estatais, que dividem-se em empresas públicas e sociedades de economia mista, são pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Estado para exercer atividade econômica ou prestar serviços públicos. Sua criação encontra respaldo no art. 173 da Constituição da República

1 Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Especialização em Pós Graduação *Latu Sensu* em Direito Negocial e Imobiliário pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI (2025) e em Direito Aplicado pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Espírito Santo – ESMAGES (2018). Advogada no Banco do Estado do Espírito Santo. e-mail: paulaloyola.advocacia@hotmail.com.

Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que estabelece que o Estado poderá intervir diretamente na atividade econômica em casos de relevante interesse coletivo.

Elas sujeitam-se ao regime jurídico previsto na Lei nº 13.303/2016, conhecida como "Lei das Estatais", que visa aprimorar sua governança, transparência e controle.

> As empresas estatais exploradoras da atividade econômica são segregadas em dois subgrupos: as que exploram tal atividade sob a forma de monopólio [...] e as que a exploram sob forma de competição, ou participação [...]. [...] as inseridas na segunda classificação [...], além de atuar em atividade de caráter eminentemente privado, cabe fazê-lo em condições de igualdade com os particulares [...]. (Machado; Carneiro, 2006, p. 3-12).

De acordo com Rattner (1984), as "empresas estatais são, provavelmente, a forma mais direta de intervenção do Estado na economia, tomando o lugar do investidor privado".

As empresas estatais exploradoras de atividade econômica têm como finalidade a obtenção de resultados econômicos e, como extensões do Estado e entes da Administração Pública Indireta, devem alinhar sua atuação ao interesse público e à função social. Ou seja, além de eficiência empresarial, essas entidades devem ter comportamento ético, transparente, comprometido com a promoção dos valores e princípios que regem a Administração Pública.

Por terem regime jurídico híbrido, combinam a lógica empresarial com a função pública, submetendo-se simultaneamente às normas de direito privado e de direito público, como aquelas relacionadas ao controle externo e de moralidade administrativa.

No quesito governança e integridade, essa dualidade cria deveres adicionais às estatais, pois estas devem implementar programas de *compliance* eficazes que atendam tanto às regras empresariais privadas quanto às exigências da Lei Anticorrupção, dos mecanismos de controle próprios do setor público, da fiscalização de órgãos como os Tribunais de Contas e do controle interno estatal, exigindo das estatais uma abordagem estratégica para garantir a conformidade e a transparência em suas operações, bem como a mitigação de riscos.

A efetividade desses programas transcende o mero cumprimento formal de normas, pois é preciso a adoção de práticas que atendam ao interesse público e atinjam os objetivos econômicos da criação da Estatal.

É, portanto, imperativo que promovam a internalização de uma cultura ética organizacional. Nesse aspecto, abordagens inovadoras como a justiça restaurativa podem oferecer contribuições significativas para a reparação de eventuais danos causados à sociedade, o estabelecimento de confiança institucional e o combate à corrupção.

3 Programas de compliance nas estatais

O termo *compliance* provém do verbo "*to comply*", que significa agir em conformidade com algo. No meio empresarial, significa conformidade em relação às leis, diretrizes e regulamentos internos e externos (Araújo; Spínola; Figueiredo, 2020, p. 16/41).

Nas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, *compliance* representa um mecanismo de autorregulação e um compromisso com o interesse público, especialmente diante da exposição a riscos reputacionais, políticos e jurídicos.

Adotar regras de *compliance* trata-se de exercer a governança corporativa, a qual, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2023, p. 15), é regida pelos princípios da integridade, transparência, equidade, responsabilização (*accountability*) e sustentabilidade.

Diante das características próprias das empresas estatais, os programas de *compliance* são ferramentas de prevenção à corrupção, de proteção ao interesse público e de promoção de integridade nas organizações.

O ordenamento jurídico brasileiro traz normas que visam o combate à corrupção, podendo uma única conduta relacionada à corrupção ser repreendida por mais de uma norma repressiva, tanto penalmente quanto administrativamente (Zenkner; Kim (org.), 2014, p. 319). Além do exposto, há normas com a previsão de obrigações às empresas estatais.

Adiante, analisa-se parte dessa legislação, com enfoque na possibilidade de adoção de meios não convencionais de solução de conflitos.

3.1 Legislação aplicável

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como "Lei Anticorrupção", é o marco normativo do *compliance* no Brasil. É regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, que estabelece os parâmetros para avaliação dos programas

de integridade, reforçando a necessidade de programas estruturados e compatíveis com os riscos específicos de cada organização. Essas regras visam evitar a prática da corrupção e penalizar aqueles que a praticarem.

Conforme observa Bento (2018, p. 98/109), como a corrupção está intrinsecamente associada a condutas e aspirações humanas, a competitividade e a integridade das empresas dependem de uma gestão voltada à valorização e ao cuidado com o capital humano.

Para tanto, é de extrema importância a criação de programas de *compliance* nas empresas para coibir a prática da corrupção e gerar um ambiente organizacional ético e íntegro.

De acordo com o Decreto nº 11.129/2022, os programas de integridade de uma pessoa jurídica, frequentemente denominados "*compliance*", consistem no:

> Art. 56. [...] conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:
>
> I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
>
> II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Assim, os programas de integridade possuem função protetiva e transformadora: alinham controles internos robustos para prevenir, detectar e remediar ilícitos, enraizando valores éticos no cotidiano organizacional para fazer da conformidade um comportamento natural e intrínseco, e não mera imposição formal.

Além da legislação anticorrupção, em 30 de junho de 2016 foi promulgada a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo conhecida como a "Lei das Estatais".

De acordo com Di Pietro (2017, p. 577/578), a Lei nº 13.303/16 prevê normas de responsabilidade e controle interno das estatais, acionistas controladores e administradores. A norma detalha regras de governança, gestão de riscos, transparência e controle interno para as estatais, prevendo responsabilidades específicas para acionistas e administradores.

Em suma, a Lei das Estatais regulamenta a atuação dessas empresas e estabelece exigências de governança, transparência e gestão de riscos.

Tanto a Lei das Estatais quanto a legislação anticorrupção impõem às estatais a obrigação de instituir políticas e mecanismos internos voltados à prevenção, detecção e correção de irregularidades, com especial atenção à cultura organizacional e à conduta ética de seus dirigentes e empregados.

Nesse contexto, a justiça restaurativa pode ser uma grande aliada na reparação de danos à sociedade e para evitar o cometimento de ilícitos penais pelos empregados dessas entidades.

3.2 Criação de programas de integridade como mecanismo de combate à corrupção

Em 03 de junho de 2015, a República Federativa do Brasil firmou Acordo de Cooperação com a OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* – que significa Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, a qual "dedica-se à promoção de padrões internacionais em questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais" (BACEN). Esse acordo foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 10.109, de 07 de novembro de 2019.

De acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, a prática da corrupção corrói a estrutura estatal ao dilapidar patrimônio público, acentuar as disparidades sociais e enfraquecer as instituições e a coesão política (OECD Publishing, [s.d.]). Suas consequências repercutem de maneira nociva no bem-estar coletivo, perpetuando quadros de pobreza e desigualdade de oportunidades (OECD Publishing, [s.d.]).

Para combater a corrupção, a referida organização publicou o Manual de Integridade Pública da OCDE, com diretrizes legais e orientações a agentes públicos e profissionais de integridade, bem como a empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos.

De acordo com as diretrizes indicadas pela OCDE, um programa de integridade efetivo deve conter, em resumo: comprometimento da alta administração das empresas; código de conduta claro e acessível; políticas e procedimentos para prevenção de fraudes e conflitos de interesse; mecanismos de controle interno e auditoria; canais de denúncia independentes e seguros; treinamentos periódicos para colaboradores; ações

corretivas e medidas disciplinares; monitoramento e avaliação contínua da eficácia do programa (OECD Publishing, [s.d.]).

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública incentiva seus membros a "garantir que os mecanismos de aplicação e sanção forneçam respostas apropriadas a todas as suspeitas de violações dos padrões de integridade por agentes públicos e todos os outros envolvidos nas violações [...]" (OECD, 2017).

De acordo com a OCDE, a justiça é um direito humano fundamental e, como tal, na aplicação de sanções, deve-se garantir, em resumo, isonomia, ampla defesa, contraditório e proporcionalidade, sendo que a gravidade da sanção imposta deve depender da gravidade da infração (OECD Publishing, 2022).

Nesse aspecto, a justiça restaurativa possui fundamentos que se adequam à busca do atendimento desses objetivos, sendo um mecanismo eficaz para a solução de casos de violação às normas de *compliance* da Estatal, bem como para a redução de reincidência.

4 Justiça restaurativa: fundamentos e potencial transformador nos programas de compliance

Diante dos desafios enfrentados pelas Estatais na implementação dos programas de *compliance* e prevenção da corrupção, a justiça restaurativa é uma alternativa ao modelo retributivo, focando na resolução humanizada de conflitos e na reparação dos danos à vítima. Baseada em práticas comunitárias, ela vem ganhando espaço nos sistemas de justiça, podendo ser utilizada em organizações como ferramenta de integridade e ética na prevenção e combate a corrupção.

4.1 Concepções essenciais da justiça restaurativa

Para Zehr (2015), a justiça restaurativa busca promover a reconciliação entre vítima e infrator, com objetivo de reparar o dano causado.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destaca que o objetivo da justiça restaurativa é a "[...] conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato são solucionados de modo estruturado". (Brasil, [s.d.]).

Trata-se de um modelo de solução de conflitos centrado na reparação de danos, na responsabilização do ofensor e na participação voluntária das partes afetadas – ofensor, vítima e comunidade. O foco não é a punição, mas a restauração das relações e a promoção de um ambiente de reconhecimento, escuta e transformação.

A ONU conceitua o processo restaurativo como um espaço de engajamento ativo entre o infrator, a vítima e a comunidade atingida (UNODC, 2020). Sob a condução de um facilitador, as partes envolvidas buscam solucionar de maneira consensual os desdobramentos decorrentes da infração cometida (UNODC, 2020).

Em vez de preocupar-se com a solução dos conflitos por meio de uma resposta punitiva que anula a vítima e coisifica o ofensor, as práticas restaurativas administram o conflito a partir da valorização de interações sociais concretas (Boldt, 2022, p. 156/157).

Segundo França e Da Matta (2024), a justiça restaurativa baseia-se na busca por soluções consensuais construídas pelos envolvidos no ilícito, com o intuito de satisfazer suas demandas individuais e reparar os prejuízos ocasionados. Por meio de metodologias como a mediação, os círculos de restauração e os encontros familiares, promove-se um espaço dialógico focado no acolhimento emocional e material da vítima, ao passo que se possibilita ao infrator o reconhecimento ativo de sua responsabilidade e a reintegração comunitária.

Como modelo de solução de conflitos, a justiça restaurativa emergiu nos Estados Unidos e no Canadá ao longo da década de 1970 como um movimento social heterogêneo (Angelo; Boldt; Carvalho, 2019). Sua consolidação foi impulsionada pelas tradições indígenas dos círculos de paz, pelas reflexões abolicionistas – representadas por autores como Nils Christie – e pela crise de legitimidade do sistema penal tradicional (Boldt, 2022).

A ONU, ao abordar a justiça restaurativa, dispõe que essa prática tem raízes na cultura indígena, com princípios e regras que promovem a restauração da sociedade (UNODC, 2020).

Conforme enuncia Zehr (2008, p. 192), a justiça restaurativa busca identificar e suprir as demandas da vítima para, em seguida, conferir às partes diretamente afetadas a autonomia na condução e resolução do problema.

Portanto, a justiça restaurativa tem estruturas que podem ser utilizadas pelas Estatais na prevenção e combate à corrupção, com abordagens diferentes do modelo de justiça retributiva.

A lógica restaurativa difere do modelo disciplinar tradicional. Enquanto este tem foco retributivo na norma violada, no autor da infração e na punição, o modelo restaurativo foca no dano e sua reparação, nos impactos relacionais e na reconstrução das relações.

O modelo tradicional de justiça criminal se concentra na punição do infrator. Já a justiça restaurativa, busca promover a responsabilização, a cura e a reconciliação. (França; Da Matta, 2024). Nos mecanismos disciplinares retributivos, a responsabilização é geralmente vertical, punitiva e burocrática. Na justiça restaurativa, a responsabilização é horizontal, reparadora e pautada no diálogo. Isso não significa ausência de rigor, mas uma mudança de paradigma: a ênfase recai sobre o reconhecimento do erro, a escuta da dor causada e o compromisso com a reparação, o que muitas vezes não acontece nos processos tradicionais.

A justiça retributiva centra-se na punição, como resquícios da Lei de Talião. Restringe-se a julgar a infração e a impor uma pena expiatória ao autor, desconsiderando a trajetória individual do agressor e excluindo a vítima do processo (Lima; Secco, 2018, p. 447/448).

A justiça restaurativa foca nas necessidades da vítima e numa compreensão abrangente sobre o infrator, conforme explicam Angelo, Boldt e Carvalho (2019, p. 181):

> A justiça restaurativa, por sua vez, ao permitir e incentivar a abertura para a compreensão da situação problemática a partir não de uma única e parcial leitura, mas impulsionada pelas perspectivas dos protagonistas e de suas necessidades concretas, bem como ao possibilitar outras respostas ao conflito, não pré-definidas, deve se pautar por uma compreensão intuitiva e qualitativa, com abordagens diferenciadas e que levem em consideração as especificidades de cada caso, a fim de evitar a burocratização e a reificação dos sujeitos.

Por tais motivos, a justiça restaurativa apresenta-se como promissora na prevenção de novos delitos, pois possibilita aos infratores uma maior reflexão sobre os danos causados, os motivos que ensejaram o cometimento do delito e colocar-se no lugar da vítima, com um entendimento maior sobre a dimensão de sua conduta.

4.2 Aplicação no contexto corporativo e organizacional

No Brasil ainda são escassos os registros de empresas que tenham implementado processos restaurativos em seus programas de integridade. No entanto, há iniciativas pontuais que sinalizam abertura para abordagens alternativas de gestão de conflitos, como a implementação de Programas de Justiça Restaurativa na Administração Pública, por alguns Tribunais de Justiça em parceria com órgãos públicos e universidades, visando capacitar gestores públicos para aplicar princípios restaurativos no ambiente organizacional. Embora ainda incipientes, essas iniciativas indicam um movimento de transição cultural em direção a métodos mais dialógicos e inclusivos de resolução de problemas internos.

No âmbito internacional, é possível identificar o crescimento da implementação da justiça restaurativa para a resolução de conflitos internos empresariais. Conforme destaca Short (2024), a adoção de práticas restaurativas no contexto corporativo vem se consolidando devido aos seus reflexos positivos na cultura organizacional, na produtividade e no engajamento da equipe. Essa abordagem prioriza o fortalecimento dos vínculos interpessoais, a gestão construtiva de controvérsias e o estímulo à responsabilidade compartilhada e ao sentimento de pertencimento no ambiente de trabalho.

Um dos principais desafios dos programas de *compliance* é promover a internalização dos valores organizacionais pelos membros da instituição, o que pode ser alcançado com a justiça restaurativa, pois cria espaços seguros de diálogo, reconhecimento de erros e reconstrução de vínculos.

Ao envolver os colaboradores de forma participativa na resolução de conflitos, a abordagem restaurativa gera o sentimento de pertencimento e de responsabilidade coletiva. A ética torna-se prática cotidiana no relacionamento horizontal entre pessoas e equipes.

Além disso, práticas restaurativas podem ser inseridas preventivamente na rotina organizacional, por meio de círculos de diálogo e escuta ativa, fortalecendo a coesão interna e a capacidade institucional de enfrentar dilemas éticos com maturidade.

No contexto organizacional, muitas situações enfrentadas pelas estatais podem ser abordadas por práticas restaurativas, como as que envolvem impactos relacionais no ambiente de trabalho, como desvios de conduta ou fraudes internas, corrupção e conflitos interpessoais.

Com a justiça restaurativa, permite-se a responsabilização do autor, a análise dos impactos para a equipe e a construção de estratégias de reparação e prevenção, como mecanismo de *accountability* ético e relacional, muitas vezes mais eficaz do que as sanções isoladas, que tendem a tratar apenas a aparência do problema.

A justiça restaurativa também pode servir como ponte entre a empresa estatal e os cidadãos, clientes, órgãos de controle e a sociedade civil, pois quando a organização reconhece publicamente seus erros, escuta os impactos causados e propõe ações de reparação com participação social, ela sinaliza um compromisso com o interesse público. Essa postura é especialmente relevante para empresas estatais, pois operam com recursos públicos e são, por natureza, objeto de intenso monitoramento social.

Portanto, a incorporação de práticas restaurativas aos programas de *compliance* qualifica a gestão interna de conflitos e contribui para a consolidação da confiança institucional.

Ademais, a justiça restaurativa tem potencial para auxiliar a concretização da ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) 16 da ONU, que prevê a promoção da "Paz, Justiça e Instituições eficazes", em especial, os seguintes itens (Nações Unidas Brasil, [s.d.]):

> **Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis** [...] 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa [...]

A integração da justiça restaurativa aos programas de *compliance*, portanto, representa uma proposta inovadora de aperfeiçoamento dos mecanismos tradicionais de integridade, com o fortalecimento ético do *compliance* para transformar a cultura institucional, promover *accountability* e consolidar a confiança da sociedade na empresa estatal.

5 Desafios para a implementação da justiça restaurativa nos programas de *compliance* de estatais

A inserção da justiça restaurativa nos programas de *compliance* das empresas estatais representa um avanço importante no campo da integridade institucional. No entanto, para sua implementação há obstáculos jurídicos, normativos e culturais a serem considerados.

Um desses desafios diz respeito à tensão entre o direito administrativo sancionador – com punições baseadas na legalidade estrita – e os mecanismos restaurativos. Em casos de infrações funcionais ou ilícitos administrativos, a responsabilização formal é obrigatória e regulada por normas rígidas como a Lei nº 8.112/1990 e a Lei de Improbidade Administrativa. A aplicação de medidas restaurativas, nesse cenário, pode ser vista como insuficiente ou inadequada juridicamente, caso substitua penalidades previstas em lei.

Contudo, é possível compatibilizar os dois modelos mediante uma abordagem complementar: a justiça restaurativa pode ser utilizada antes, durante ou após o procedimento formal, como mecanismo de recomposição relacional, reparação moral ou reconciliação institucional, sem prejuízo da responsabilização jurídica.

Outro obstáculo relevante é a cultura organizacional ainda fortemente marcada pelo modelo punitivista, que enxerga a disciplina e a integridade exclusivamente sob o prisma da punição, o que dificulta a aceitação de métodos dialógicos e restaurativos.

Além disso, há resistência por parte de gestores em reconhecer a legitimidade dos métodos restaurativos em ambientes corporativos, devido à falta de conhecimento técnico sobre o tema e à escassez de exemplos aplicados à realidade de Estatais.

Para superar esses obstáculos é necessária a realização de formação continuada e a inserção progressiva de práticas restaurativas na cultura organizacional. Ademais, é importante a criação de normas internas e políticas públicas que estabeleçam parâmetros seguros e claros para sua aplicação.

Portanto, a institucionalização do modelo restaurativo requer ajustes na legislação sancionadora e regulamentação interna, incluindo diretrizes restaurativas nos programas de *compliance*, códigos de conduta e canais formais de integridade das estatais.

Essas medidas podem ser implementadas de forma gradual, sem comprometer a segurança jurídica nem o rigor das regras administrativas, desde que haja clareza quanto à função complementar das práticas restaurativas. Nesse sentido, Forigo e Trauczynski (2020) defendem a incorporação dos parâmetros da justiça restaurativa aos programas de *compliance*, pois assegura maior efetividade na resolução de conflitos e atende à função social da atividade empresarial por meio de uma resposta institucional abrangente.

A implementação das práticas restaurativas nas empresas estatais depende de um esforço institucional coordenado e de uma mudança de mentalidade. É necessário compreender que a integridade não se constrói apenas com regras e punições, mas também com escuta, reparação e diálogo. A sua implementação pode contribuir no combate à corrupção.

6 Considerações finais

As Estatais atuam em regime jurídico híbrido, exercendo função pública relevante, enquanto são expostas a riscos de corrupção, conflitos éticos e falhas de integridade. Nesse contexto, os programas de *compliance* são instrumentos indispensáveis para assegurar a legalidade, a moralidade administrativa e o cumprimento da função social dessas entidades.

A justiça restaurativa pode contribuir para o aprimoramento dos programas de integridade das estatais, atuando como ferramenta de gestão ética, resolução de conflitos e reconstrução da confiança institucional. Além disso, é uma excelente ferramenta na prevenção e no combate à corrupção, pois demonstra-se promissora frente aos métodos retributivos de penalização, pois permite ao infrator um entendimento amplo sobre os impactos de sua conduta e os motivos que o levaram a tal prática.

Contudo, para a implementação de práticas restaurativas no âmbito das Estatais há desafios a serem considerados, tais como as barreiras normativas impostas pelo direito administrativo sancionador, a resistência cultural a métodos não punitivos, e a ausência de regulamentação específica no ordenamento brasileiro. Tais desafios, porém, não inviabilizam a proposta, sendo superáveis por meio de estratégias normativas, institucionais e educacionais.

Defende-se que a justiça restaurativa seja incorporada aos programas de *compliance* das Estatais como elemento capaz de humanizar as relações de trabalho, qualificar a gestão de integridade e fortalecer a função pública das empresas estatais.

Além do exposto, é importante que haja produção normativa voltada às práticas restaurativas em empresas estatais e órgãos públicos, de forma a trazer maior segurança jurídica na implementação da justiça restaurativa face ao sistema jurídico sancionador já existente.

Por fim, este estudo abre espaço para futuras pesquisas empíricas voltadas à análise de impacto de práticas restaurativas em ambientes corporativos públicos.

Referências

ANGELO, Natieli Giorisatto de; BOLDT, Raphael; CARVALHO, Thiago Fabres de. **Criminologia crítica e justiça restaurativa no capitalismo periférico.** São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

ARAÚJO, Fábio Roque da Silva; SPÍNOLA, Luíza Moura Costa; FIGUEIREDO, Raquel El-Bachá. O Compliance Criminal como instrumento de garantia dos Direitos Humanos dos trabalhadores de organizações Empresariais. **Juris Poiesis.** Rio de Janeiro, v. 23, n. 31, 2020, p. 16-41.

BACEN. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Banco Central do Brasil.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ocde. Acesso em: 01 set. 2026.

BENTO, Alessandro Maier. Fatores relevantes para estruturação de um programa de compliance. **Revista FAE**, Curitiba, v. 21, n. 1, p. 98-109, jan./jun. 2018.

BOLDT, Raphael. **Processo penal e catástrofe:** entre as ilusões da razão punitiva e as imagens utópicas abolicionistas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.109, de 07 de novembro de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10109.htm#:~:text=DE CRETO%20N%C2%BA%20 10.109%2C%20DE%207,3%20de%20junho%20de%202015.. Publicado em: 07 nov. 2019. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Publicado em 12 jul. 2022. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. Justiça Restaurativa. **Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: https://www. cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-restaurativa/. Acesso em: 01 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Disponível em: https://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal; MACHADO, Sara Dinardi. A obrigatoriedade da licitação para empresas estatais exploradoras da atividade econômica sob forma de participação. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 3-12, jan./abr. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30 ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FORIGO, Camila Rodrigues; TRAUCZYNSKI, Nicole. Reflexões sobre a convergência entre o Compliance e a Justiça Restaurativa. **IBDPE – Instituto Brasileiro de Direito Penal Econômico.** Disponível em: https://ibdpe.com.br/compliance-e-a-justica-restaurativa/. Publicado em: 17 dez. 2020. Acesso em 01 ago. 2026.

FRANÇA, Nicolly Giovanna Da Cunha; DA MATTA, Lidice. A Justiça Restaurativa no Brasil: Desafios e Perspectivas. **Revista FT.** Disponível em: https://revistaft.com.br/a-justica-restaurativa-no-brasil-desafios-e-perspectivas/. Publicado em: 14 maio 2024. Acesso em: 02 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 6.ed. São Paulo: IBGC, 2023.

LIMA, Elivânia Patrícia de; SECCO, Márcio. Justiça restaurativa – problemas e perspectivas. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 1, 2018, p. 443-460.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.** Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 03 ago. 2026.

OECD. Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices. **OECD.** Paris, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf. Acesso em: 25 ago. 2026.

OECD. Manual de Integridade Pública da OCDE. **OECD Publishing**. Paris, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt. Acesso em: 25 ago. 2026.

OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. **OECD Publishing.** Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69726/1/Recomenda%c3%a7%c3

%a3o_do_Conselho_da_OCDE_sobre_Integridade_P%c3%bablica.pdf. Acesso em: 03 ago. 2026.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas.** abr./jun. 1984. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/SFc3rNgTKYXtqKdWKQzKbDC/?lang=pt. Acesso em: 03 ago. 2026.

SHORT, Robyn. **Increase Employee Engagement with Restorative Practices in the Workplace.** Workplace Peace Institute. Disponível em: https://www.workplacepeaceinstitut e.com/post/increase-employee-engagement-with-restorative-practices-in-the-workplace. Publicado em: 02 abr. 2024. Acesso em: 28 ago. 2026.

UNODC. **Manual sobre programas de justiça restaurativa.** Segunda edição. Viena, 2020. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues_Ha ndbook_on_Restorative_Justice_Programmes_-_Final.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.

ZEHR, Howard. **The Little Book of Restorative Justice.** Intercourse: Good Books, 2015.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes:** um novo foco sobre o crime e a justiça. São Paulo: Palas Athena, 2008. p. 192.

ZENKNER, Marcelo; KIM, Shin Jae (org.). **Lei anticorrupção empresarial: Perspectivas e Expectativas.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Capítulo 20

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: GOVERNANÇA ALGORÍTMICA, INOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL

Alexandre José Prado Campos e Silva [1]

1 Introdução

A transformação digital modificou a forma como o Estado produz, organiza e disponibiliza informações. Nesse processo, a Inteligência Artificial (IA) ocupa posição de destaque por sua capacidade de processar grandes volumes de dados, identificar padrões e auxiliar atividades que dependem de pesquisa, classificação e análise de informações. No setor público, essas ferramentas já encontram espaço em diferentes áreas, o que coloca também o Poder Legislativo diante do desafio de incorporar novas tecnologias sem afastar os princípios que orientam sua atuação.

Nas Câmaras Municipais, esse desafio apresenta características próprias. O Legislativo local exerce funções de produção normativa, fiscalização do Poder Executivo, apreciação do orçamento e representação da população, frequentemente com equipes reduzidas e recursos técnicos limitados. Ao mesmo tempo, as matérias submetidas à apreciação parlamentar tornaram-se mais complexas e dependentes de informações jurídicas, orçamentárias, sociais e administrativas. A utilização adequada de ferramentas de IA pode contribuir para organizar esse volume de informações e ampliar a capacidade técnica das instituições.

1 - Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Varginha (FADIVA), Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho pela Faculdade CNEC de Varginha. Atua como advogado no setor privado, com escritório próprio. Foi presidente da 20ª Subseção da OAB/MG por dois mandatos consecutivos (2019–2021 e 2022–2024). Presidiu a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) de Varginha. Atualmente exerce mandato como vereador no município de Varginha/MG, ocupando a cadeira de Presidente da Câmara Municipal. Atua também como professor universitário. Lattes iD: http://lattes.cnpq.br/4786960124728901. E-mail: alexandreprado.advogado@gmail.com.

A adoção dessas tecnologias, entretanto, não deve ser compreendida como substituição da atividade parlamentar. A decisão política permanece vinculada ao mandato eletivo e aos mecanismos de representação e deliberação próprios do Estado Democrático de Direito. A IA pode auxiliar a pesquisa, a organização de dados, a comparação de normas, o acompanhamento de políticas públicas e a comunicação institucional, mas não possui legitimidade para substituir a decisão dos agentes públicos.

Este estudo analisa as possibilidades de utilização da Inteligência Artificial no processo legislativo municipal, com atenção aos seus benefícios, riscos e limites jurídicos. Parte-se do marco brasileiro de transformação digital, considerando a Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a Lei do Governo Digital. Ao final, propõe-se um conjunto de diretrizes para uma utilização responsável da tecnologia pelas Câmaras Municipais, baseada em supervisão humana, transparência, proteção de dados, segurança e controle institucional.

2 A transformação digital do estado brasileiro

A digitalização da Administração Pública deixou de ser apenas uma medida de modernização administrativa e passou a integrar a própria forma de prestação dos serviços e de relacionamento entre Estado e sociedade. A busca por eficiência, transparência e acesso à informação ganhou novos instrumentos com a expansão das tecnologias digitais e com a criação de mecanismos destinados a facilitar a circulação e o tratamento de dados públicos.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Emenda Constitucional nº 19/1998 reforçou a importância da eficiência administrativa, enquanto a Lei nº 12.527/2011 ampliou as possibilidades de acesso às informações públicas. Posteriormente, a Lei nº 13.709/2018 estabeleceu regras para o tratamento de dados pessoais, inclusive pelos órgãos públicos, e a Lei nº 14.129/2021 consolidou diretrizes para a transformação digital da Administração Pública.

Esse conjunto normativo demonstra que a inovação tecnológica não pode ser dissociada do Direito. A digitalização deve ocorrer dentro das competências institucionais de cada órgão e respeitar direitos fundamentais, regras de transparência e proteção de dados. No caso do Poder Legislativo, a

transformação digital também precisa considerar a natureza representativa e deliberativa de sua atuação.

As Câmaras Municipais apresentam diferentes níveis de estrutura tecnológica. Enquanto algumas dispõem de sistemas integrados, equipes especializadas e processos predominantemente digitais, outras ainda dependem de documentos físicos, pesquisas manuais e procedimentos pouco integrados. A utilização de ferramentas de IA pode auxiliar na superação de parte dessas limitações, sobretudo em atividades de tratamento e recuperação de informações.

Nesse contexto, a tecnologia deve ser compreendida como instrumento de apoio institucional. Seu uso pode reduzir o tempo destinado a tarefas repetitivas e permitir que servidores, assessores e parlamentares concentrem esforços na análise crítica, na elaboração de propostas, no diálogo com a sociedade e no exercício da fiscalização.

3 A inteligência artificial no processo legislativo municipal

3.1 Pesquisa e elaboração legislativa

A elaboração de proposições legislativas exige levantamento de normas, identificação de legislação correlata, análise de competência, consulta a precedentes e avaliação das consequências práticas da medida proposta. Parte considerável desse trabalho envolve localizar e organizar informações dispersas em bases legislativas e jurídicas.

Ferramentas de processamento de linguagem natural podem auxiliar a localizar dispositivos semelhantes, comparar textos, identificar alterações entre versões de projetos e organizar referências legislativas. Também podem apoiar a pesquisa de experiências adotadas por outros municípios, permitindo que o assessor ou consultor tenha acesso mais rápido a materiais relevantes.

Essas aplicações, contudo, não eliminam a necessidade de conferência humana. Sistemas de IA podem produzir informações incompletas, equivocadas ou descontextualizadas. Por isso, o resultado obtido deve ser tratado como subsídio para a pesquisa, e não como fonte suficiente para fundamentar uma proposição. A verificação da legislação vigente, da jurisprudência e da competência legislativa permanece indispensável.

O uso responsável da tecnologia pode, assim, contribuir para melhorar a qualidade formal e informacional das proposições sem alterar a natureza da atividade legislativa. A escolha do problema público, a definição da solução normativa e a avaliação de sua conveniência e oportunidade continuam inseridas no processo político e institucional.

3.2 Fiscalização do Poder Executivo

A fiscalização constitui uma das funções centrais do Poder Legislativo municipal. O acompanhamento de contratos, despesas, execução orçamentária, programas governamentais e indicadores de políticas públicas envolve grande quantidade de documentos e informações, cuja análise integral pode exigir tempo e recursos que nem sempre estão disponíveis nas Câmaras Municipais.

Sistemas de IA podem auxiliar a organizar bases de dados, identificar padrões, comparar informações e sinalizar registros que mereçam exame mais detalhado. Em matéria orçamentária, por exemplo, ferramentas automatizadas podem facilitar a comparação entre períodos, a identificação de variações e a organização de despesas por categorias. Na análise de contratos, podem auxiliar a localizar cláusulas, prazos e informações relevantes.

3.3 Transparência e acesso à informação

A transformação digital também pode ampliar a compreensão das atividades do Legislativo. Assistentes virtuais, mecanismos de busca e ferramentas de síntese podem facilitar o acesso a informações sobre projetos em tramitação, sessões, normas, orçamento e produção parlamentar. A tecnologia pode ainda auxiliar na apresentação de conteúdos técnicos em linguagem mais acessível, sem modificar o conteúdo jurídico das normas.

O mesmo raciocínio se aplica aos dados disponibilizados nos Portais da Transparência. Sistemas de busca mais eficientes e ferramentas de organização podem facilitar a localização de informações e permitir que o cidadão compreenda melhor dados que já são públicos. Transparência, nesse sentido, não se limita à publicação formal: envolve também condições efetivas para que a informação seja localizada e compreendida.

A utilização de IA para comunicação institucional, entretanto, deve observar limites claros. Informações geradas automaticamente precisam ser

verificadas, especialmente quando envolverem dados jurídicos, informações pessoais ou explicações sobre matérias em tramitação. A busca por agilidade não pode comprometer a precisão da informação pública.

3.3 Participação popular

A tecnologia também pode contribuir para organizar manifestações recebidas por meios digitais. Em consultas públicas, audiências e canais de atendimento, sistemas automatizados podem classificar mensagens por assunto, identificar temas recorrentes e produzir relatórios que auxiliem a compreensão das demandas apresentadas pela população.

Essa utilização pode ampliar a capacidade institucional de processar contribuições sociais, mas não deve transformar manifestações populares em simples dados estatísticos. A participação cidadã possui dimensão qualitativa que exige interpretação e diálogo. A IA pode organizar as informações; a avaliação de seu significado e a incorporação das contribuições ao processo legislativo dependem dos agentes públicos e dos mecanismos democráticos existentes.

4 Limites jurídicos e riscos do uso da IA

A utilização de Inteligência Artificial pelo Poder Legislativo deve respeitar os princípios constitucionais que orientam a atuação estatal. A legalidade exige que o uso da tecnologia esteja vinculado às competências e finalidades institucionais do órgão. A impessoalidade exige critérios objetivos e atenção à possibilidade de reprodução de discriminações presentes nos dados utilizados pelos sistemas. A moralidade impõe padrões de integridade e responsabilidade. A publicidade exige transparência suficiente para permitir controle, e a eficiência não pode ser utilizada para afastar garantias jurídicas.

Outro ponto central é a proteção de dados pessoais. Câmaras Municipais lidam com informações de servidores, agentes políticos, cidadãos, fornecedores e participantes de canais de atendimento. A utilização de ferramentas de IA que processem esses dados deve observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, especialmente quanto à finalidade, necessidade, segurança, transparência e responsabilização. O tratamento de dados pessoais sensíveis exige atenção ainda maior.

A segurança da informação também merece destaque. Bases utilizadas por sistemas de IA podem conter informações institucionais, documentos internos e dados pessoais. O uso de ferramentas externas sem avaliação prévia pode aumentar riscos de acesso indevido, vazamento ou utilização incompatível com a finalidade institucional. Antes da adoção de uma solução, a Câmara deve avaliar onde os dados serão armazenados, quem terá acesso, quais informações serão processadas e quais mecanismos de segurança serão empregados.

A chamada opacidade algorítmica constitui outro desafio. Quando não é possível compreender adequadamente os critérios utilizados por um sistema, torna-se mais difícil verificar a correção de seus resultados. No setor público, essa dificuldade é especialmente relevante porque as decisões estão sujeitas a controle institucional e social. Por isso, sistemas utilizados pelo Parlamento devem permitir, na medida tecnicamente possível, a identificação de sua finalidade, limitações, parâmetros de uso e mecanismos de supervisão.

Também existe o risco de dependência excessiva da tecnologia. A aparente precisão de uma resposta automatizada pode levar usuários a aceitar resultados sem a conferência necessária. Esse problema é especialmente relevante em atividades jurídicas, nas quais erros de interpretação, referências inexistentes ou informações desatualizadas podem comprometer uma proposição ou manifestação institucional. A supervisão humana, portanto, não deve ser apenas formal, mas efetiva.

A responsabilidade pelos atos praticados com auxílio de IA permanece vinculada às pessoas e instituições competentes. A utilização de uma ferramenta automatizada não transfere para o sistema a responsabilidade pela decisão pública. Isso exige protocolos internos, definição de responsabilidades, registro dos usos relevantes e capacitação dos servidores e agentes envolvidos.

5 Governança da inteligência artificial nas Câmaras Municipais

A adoção de Inteligência Artificial pelo Legislativo municipal exige mais do que a aquisição de ferramentas. É necessário estabelecer regras de governança capazes de definir finalidades, responsabilidades, procedimentos de segurança e mecanismos de avaliação. A governança deve acompanhar todo o ciclo de utilização da tecnologia, desde a escolha do sistema até sua revisão ou substituição.

Um primeiro eixo consiste na centralidade da decisão humana. Projetos de lei, pareceres, relatórios, respostas institucionais e manifestações produzidas com auxílio de IA devem ser revisados por agente competente antes de sua utilização oficial. O sistema pode apoiar a atividade, mas a responsabilidade pelo conteúdo permanece com quem o utiliza.

O segundo eixo é a transparência. A Câmara deve informar, de acordo com a natureza da ferramenta e os limites de segurança, quando utiliza sistemas de IA, para quais finalidades e quais medidas de supervisão são adotadas. A transparência também envolve informar as limitações relevantes da tecnologia, especialmente quando seus resultados possam influenciar atividades de interesse público.

O terceiro eixo é a proteção de dados e a segurança da informação. Antes da contratação ou implementação de uma ferramenta, devem ser avaliados os dados processados, a finalidade do tratamento, os mecanismos de armazenamento, os controles de acesso e os riscos de segurança. O princípio da necessidade recomenda que sejam utilizados apenas os dados indispensáveis à finalidade pretendida.

O quarto eixo é a avaliação contínua. Sistemas de IA podem apresentar mudanças de desempenho, erros e vieses ao longo do tempo. A Câmara deve estabelecer procedimentos para testar resultados, registrar ocorrências, corrigir problemas e avaliar se a ferramenta continua adequada à finalidade para a qual foi adotada.

Por fim, a capacitação institucional é indispensável. Servidores, assessores e parlamentares precisam compreender não apenas as possibilidades da IA, mas também suas limitações. A formação deve abranger segurança da informação, proteção de dados, verificação de resultados e uso responsável de ferramentas generativas e analíticas.

Com base nesses elementos, uma política interna de IA para Câmaras Municipais pode contemplar: definição das finalidades autorizadas; avaliação prévia de riscos; proteção de dados; supervisão humana; transparência; registro de usos relevantes; auditoria periódica; capacitação; segurança cibernética; e mecanismos para revisão ou interrupção de ferramentas que apresentem riscos incompatíveis com a atividade institucional.

6 Referências internacionais e perspectivas para o Brasil

A discussão internacional sobre Inteligência Artificial no setor público tem enfatizado princípios como respeito aos direitos humanos, transparência, segurança, responsabilidade e supervisão. Recomendações internacionais de organismos como a OCDE e a UNESCO oferecem parâmetros para o desenvolvimento e a utilização responsável da tecnologia. A União Europeia, por sua vez, avançou na construção de um marco regulatório baseado em níveis de risco.

Essas experiências não são automaticamente incorporadas ao ordenamento brasileiro, mas podem contribuir para o debate nacional. No Brasil, a utilização de IA pelo Poder Público já encontra limites decorrentes da Constituição e da legislação vigente, especialmente em matéria de direitos fundamentais, proteção de dados, publicidade e responsabilidade. A evolução específica da regulamentação da IA deve ser acompanhada pelas instituições públicas, sem que isso impeça a adoção imediata de boas práticas compatíveis com o ordenamento atual.

Para as Câmaras Municipais, a construção de diretrizes próprias pode ser um caminho de organização institucional. Normas internas podem estabelecer responsabilidades, critérios para contratação de ferramentas, procedimentos de segurança, requisitos de transparência e formas de revisão humana. A cooperação com universidades, centros de pesquisa e outros órgãos públicos também pode reduzir custos e favorecer o desenvolvimento de soluções adequadas à realidade local.

7 Considerações finais

A Inteligência Artificial oferece possibilidades concretas de apoio ao processo legislativo municipal. Sua utilização pode reduzir o tempo gasto em tarefas repetitivas, facilitar pesquisas, organizar informações, auxiliar a fiscalização, ampliar a transparência e melhorar a capacidade de processamento das contribuições recebidas da sociedade.

Esses benefícios, entretanto, dependem da forma como a tecnologia é incorporada às instituições. A atividade legislativa possui natureza política, representativa e deliberativa, razão pela qual a IA deve permanecer como instrumento de apoio técnico. A decisão sobre o conteúdo das leis, a fiscalização do Poder Executivo, a definição de prioridades e a avaliação

das demandas sociais continuam inseridas na esfera de responsabilidade dos agentes públicos legitimamente constituídos.

A adoção responsável da tecnologia exige, portanto, governança. Supervisão humana, proteção de dados, segurança, transparência, avaliação de riscos, capacitação e controle institucional devem integrar as políticas de utilização de IA das Câmaras Municipais. A inovação tecnológica somente produz resultados institucionais sustentáveis quando acompanhada de regras claras e mecanismos de responsabilização.

Nesse cenário, a transformação digital do Legislativo municipal deve ser compreendida como processo de fortalecimento da capacidade institucional, e não como substituição da atividade humana. O desafio consiste em incorporar ferramentas tecnológicas de maneira compatível com a Constituição, com a legislação vigente e com os mecanismos de participação e controle que caracterizam o Estado Democrático de Direito.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital).

OCDE. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. Paris, 2019.

UNESCO. Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. Paris, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Artificial Intelligence Act.

SUNSTEIN, Cass R. Legal Reasoning and Political Conflict. Oxford University Press.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional.

Capítulo 21

A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PAPEL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Anselmo Mazur[1]
Cristina Tonet Colodel [2]
Maria Eduarda Alves França da Cruz[3]
Robison Godoy de Almeida[4]

1 Introdução

O movimento de desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro desponta como uma resposta urgente e imperiosa à crise de efetividade que assola o Poder Judiciário (CARDOSO, 2026). Essa crise, caracterizada pelo acúmulo massivo de demandas litigiosas e pela consequente morosidade na prestação jurisdicional, compromete diretamente as garantias constitucionais de razoável duração do processo e de celeridade processual (SILVA et al., 2024). Diante desse cenário de

1 Pós-Graduado em Neuroaprendizagem pela Universidade Cesumar. Licenciado em Letras Espanhol pela Universidade Estadual do Centro-Oestes. Licenciado em Letras Português/Inglês pela Universidade Cesumar. Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Agente de Polícia Judiciária da Polícia Civil do Paraná. E-mail: mazuranselmo@gmail.com.

2 Tabeliã de Notas no Estado do Paraná. Professora do curso de direito na Faculdade São Vicente de Irati-PR. Diretora Administrativa do Colégio Notarial do Brasil - Seção Paraná (2024/2026). Suplente do Conselho Fiscal da Anoreg-PR (2025/2027). Pós-graduada em direito notarial e registral pela UNIFAMMA e pela UNIDERP; pós-graduada em Ministério Público e Estado Democrático de Direito pela FEMPAR/Universidade Positivo; pós-graduada em Direito Processual Penal pela UNIDERP; graduada em Direito pelo Centro Universitário de Cascavel - UNIVEL; graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE.

3 Graduanda em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Estagiária do Tribunal de Justiça do Paraná na Comarca de Rebouças/Pr. E-mail: mariaeduadaafcz@gmail.com

4 Mestrando em História pela Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro). Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário-UGV. Licenciado em Sociologia pela Uninter. Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Assistente Social cedido ao Tribunal de Justiça do Paraná. Membro da Comissão Histórica para a Causa de Beatificação e Canonização (Decreto 2026-088/Metropolia Católica Ucraniana). E-mail: robison.g.almeida@gmail.com

saturação estrutural, a desjudicialização, entendida como a transferência estratégica de procedimentos antes restritos à via judicial para a esfera extrajudicial, busca conferir maior rapidez, economia e adequação procedimental, alinhando-se de forma direta ao princípio constitucional do acesso a uma ordem jurídica justa (CARDOSO, 2026; SANTOS; OLIVEIRA, 2024).

Sob uma perspectiva histórica e cultural, o sistema de justiça brasileiro estruturou-se sob o paradigma do monopólio judicial e da adjudicação de conflitos, consolidando a chamada "cultura da sentença" como a via hegemônica de solução de litígios (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). Contudo, essa centralização estatal mostrou-se incompatível com a complexidade e a dinamicidade das relações sociais contemporâneas, culminando em um congestionamento sistêmico que obstaculiza a efetividade da tutela de direitos (FAVERO, 2026; SILVA et al., 2024). Nesse contexto, a inserção das serventias extrajudiciais como canais de resolução e prevenção de disputas operacionaliza o conceito de "Justiça Multiportas" concebido por Frank Sander, no qual o Poder Judiciário representa apenas uma das múltiplas "portas" disponíveis para a realização do direito (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). Logo, a delegação de atos consensuais ao extrajudicial não configura um esvaziamento da jurisdição, mas sim uma estratégia racional de gestão de conflitos e de estímulo à autocomposição (CARDOSO, 2026; FAVERO, 2026).

Nessa arquitetura multiportas, as serventias extrajudiciais assumem um papel de central relevância como agentes em colaboração com o Estado (PAULA, 2023). Dirigidos por profissionais do Direito tecnicamente qualificados e selecionados por meio de rigorosos concursos públicos de provas e títulos, em estrita observância ao artigo 236 da Constituição Federal, os cartórios são dotados de fé pública, o que confere presunção de veracidade e segurança jurídica aos atos praticados (CARDOSO, 2026; PAULA, 2023). A atuação de tabeliães e registradores, pautada na imparcialidade e no respeito à autonomia privada, viabiliza a estabilização de meios de prova, como a ata notarial (CARDOSO, 2026), e a formalização do consenso de maneira consideravelmente mais ágil, simplificada e menos onerosa do que o trâmite processual tradicional (SILVA et al., 2024).

A extrajudicialização de procedimentos, quando pautada pela estrita legalidade e sob a permanente fiscalização do Poder Judiciário, descentraliza a administração da justiça e impulsiona a democratização do acesso aos direitos fundamentais (TOLEDO, 2023). Ao absorverem

demandas de jurisdição voluntária nas quais impera o consenso, as serventias extrajudiciais promovem uma desoneração substancial da máquina judiciária, permitindo que os magistrados concentrem seus esforços na apreciação de litígios complexos e causas estruturantes que demandam, essencialmente, a atividade substitutiva do Estado-Juiz (PAULINO, 2023; SILVA et al., 2024). Assim, o fortalecimento da atividade notarial e registral constitui uma relevante medida de política pública e de arranjo institucional voltada a garantir a razoável duração do processo e a pacificação social (CARDOSO, 2026; PAULA, 2023).

Este artigo, portanto, analisa a relevância das serventias extrajudiciais no âmbito do sistema de justiça multiportas, evidenciando como a expansão de suas competências normativas reflete um novo paradigma de gestão da conflitualidade no país. Para tanto, examina-se o impacto prático de marcos legislativos pioneiros, a exemplo da Lei nº 11.441/2007 (SILVA et al., 2024; PAULINO, 2023), e de discussões contemporâneas acerca da viabilidade da extrajudicialização de atos como a alteração do regime de bens (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; TOLEDO, 2023) e o inventário com menores e incapazes (PAULINO, 2023). A seguir, serão explorados os fundamentos teóricos e constitucionais dessa transição, bem como o papel profilático e desburocratizador da atuação notarial e registral na concretização da cidadania e na efetividade da justiça (CARDOSO, 2026; PAULA, 2023).

2 A função pública e social das serventias extrajudiciais

A atividade notarial e registral, embora exercida em caráter privado por delegação do Poder Público nos termos do artigo 236 da Constituição Federal de 1988, reveste-se de uma inegável função pública e social. A outorga da fé pública a esses profissionais do Direito, preconizada no artigo 3º da Lei Federal nº 8.935/1994, confere aos atos e negócios jurídicos por eles instrumentados a presunção legal de veracidade, autenticidade e segurança jurídica.

Sob a ótica da análise sociológica e econômica de Celso Fernandes Campilongo (2014), essa função social manifesta-se substancialmente na redução dos custos de transação e na atenuação da assimetria de informações no tráfego jurídico, operando como um vetor de estabilidade essencial para o desenvolvimento das relações civis e mercantis. Ao exercerem suas atribuições de forma imparcial e escoreita, notários e registradores atuam

como garantidores de direitos, evitando litígios e proporcionando celeridade a trâmites que, pela via judicial tradicional, seriam consideravelmente mais penosos, lentos e onerosos para os cidadãos.

Essa atuação profilática do tabelião, voltada à prevenção de disputas, configura-se como um dos pilares fundamentais da chamada justiça preventiva. Ao formalizar juridicamente a vontade das partes em instrumentos dotados de alta segurança e fé pública, as serventias extrajudiciais garantem a eficácia de atos e fatos jurídicos que, do nascimento à morte, acompanham toda a trajetória existencial e patrimonial do cidadão. Esse papel social é maximizado pelo movimento contemporâneo de desjudicialização, o qual canaliza para a esfera extrajudicial os procedimentos que prescindem de uma cognição judicial substitutiva, uma vez que assentados na estrita consensualidade e na autonomia privada dos interessados. Ao retirar do aparato jurisdicional demandas desprovidas de pretensão resistida, o legislador confere maior protagonismo, autodeterminação e celeridade aos sujeitos de direito.

Ademais, a expressiva capilaridade das serventias extrajudiciais, distribuídas de maneira estratégica por praticamente todos os municípios e distritos do território nacional, democratiza e amplia de forma substancial o acesso à justiça. Diante da presença capilarizada mesmo nas localidades mais remotas do país, os cartórios consolidam-se como a "primeira linha de contato do cidadão com a justiça" em sua acepção ampliada. Sob a lente do direito administrativo moderno, essa delegação caracteriza-se como uma descentralização administrativa por colaboração, na qual tabeliães e registradores atuam como particulares em estreita cooperação com o Estado.

Desse modo, enquanto o Poder Judiciário frequentemente se distancia do cotidiano do cidadão devido à sobrecarga de processos e formalismos, os serviços notariais e de registro asseguram um atendimento direto, célere e altamente técnico, oferecendo orientações e instrumentos indispensáveis para a imediata concretização da cidadania.

Paralelamente, a atuação notarial atua como um contraponto técnico indispensável à crescente necessidade de formalização que a sociedade contemporânea exige para conferir validade e estabilidade aos negócios jurídicos. Conforme as lições clássicas do Desembargador Ricardo Dip (2015), o notário desponta como um jurista documentador, cuja atuação técnica e prudencial qualifica a vontade das partes para dar-lhe adequada existência jurídica. A segurança jurídica operada pelos

cartórios mitiga riscos sistêmicos, coíbe fraudes e assegura que atos de direito civil e transações imobiliárias de grande relevância, subordinadas à solenidade da escritura pública pelo artigo 108 do Código Civil, tenham plena eficácia e oponibilidade *erga omnes*. Sob essa perspectiva de proteção, as lições de Mario Antonio Zinny (2018) sustentam que a fé pública notarial desempenha uma função equivalente à coisa julgada em âmbito extraprocessual, ao consolidar a certeza jurídica dos atos e blindar as relações contra questionamentos futuros. Com efeito, os tabelionatos e registros transcendem a rotina burocrática, consolidando-se como autênticos centros de proteção e estabilização jurídica.

Por fim, a consecução dessa complexa atividade exige uma qualificação técnica e jurídica de excelência, assegurada pelo rigoroso certame público de provas e títulos instituído pelo artigo 236, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988.

Conforme aponta o Desembargador José Renato Nalini, essa delegação a profissionais aprovados em concurso público representou a solução estratégica mais inteligente adotada pelo constituinte, na medida em que desonera o custeio do Estado enquanto mantém os serviços sob rígida e permanente fiscalização do Poder Judiciário.

Esse arranjo institucional híbrido, que alia o dinamismo, a celeridade e a gestão privada das serventias à fiscalização correcional pública, produziu um sistema de notariado do tipo latino (ou romano-germânico) altamente profissionalizado, que serve de referência internacional de eficiência e segurança jurídica. Trata-se, portanto, de um pilar indispensável para o sucesso das políticas públicas de desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro.

3 O Tribunal Multiportas e a Justiça Coexistencial

A concepção contemporânea de Justiça Multiportas, idealizada originariamente pelo jurista americano Frank Sander na década de 1970 e consolidada no ordenamento jurídico pátrio pelo Código de Processo Civil de 2015, parte da premissa de que o Poder Judiciário não detém o monopólio e nem representa, na maioria das vezes, o caminho mais adequado para a pacificação de conflitos (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Sob essa nova ótica hermenêutica, o direito fundamental ao acesso à justiça, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal

de 1988, transcende a mera prerrogativa formal de ingresso em juízo, projetando-se substancialmente como o direito de usufruir dos benefícios de uma ordem jurídica justa (WATANABE, 2019; SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Desse modo, o sistema de justiça brasileiro passa a ser concebido analogamente como um edifício dotado de múltiplas portas (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). Cada uma dessas "portas", tais como a mediação, a conciliação, a arbitragem e as serventias extrajudiciais, conduz a um método de resolução de controvérsias desenhado especificamente para se amoldar à natureza, às particularidades e à complexidade de cada caso concreto (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026; DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025).

A transição de um modelo de justiça eminentemente estatal e impositivo para uma justiça coexistencial, voltada à pacificação social e à preservação dos vínculos e da continuidade das relações interpessoais, constitui o vetor axiológico central do sistema multiportas (CARDOSO, 2026).

Reconhece-se, nessa trilha, que a aplicação fria e literal do Direito objetivo por meio da sentença adjudicada pelo magistrado, pautada na lógica adversarial do "tudo ou nada" (WATANABE, 2019; SANTOS; OLIVEIRA, 2024), mostra-se frequentemente estéril e inadequada para pacificar demandas impregnadas de forte carga afetiva ou que envolvam relações continuativas, como ocorre rotineiramente nos conflitos de família e sucessões (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Nesse cenário de crise sistêmica da prestação estatal tradicional, a desjudicialização por via consensual desponta como uma das portas fundamentais do sistema de justiça, estimulando a autocomposição e garantindo a autonomia privada e a redução dos desgastes emocionais e financeiros das partes (CARDOSO, 2026; SILVA et al., 2024).

A consolidação prática desse modelo de multiportas impõe uma imperiosa mudança de paradigma cultural por parte de todos os atores e operadores do Direito, incluindo magistrados, defensores, membros do Ministério Público e advogados (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; PAULINO, 2023).

O CPC de 2015 elevou o estímulo aos meios consensuais à categoria de norma fundamental do processo civil brasileiro (artigo 3º, §§ 2º e 3º), estabelecendo que a cooperação mútua deve substituir a cultura do litígio de feição puramente romano-canônica (CARDOSO, 2026; FAVERO,

2026). Sob essa premissa cooperativa, o processo deixa de ser encarado como um fim em si mesmo estruturado sob a lógica do "vencedor e vencido", transmudando-se em um instrumento democrático de busca por soluções autocompositivas sólidas e duradouras (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Essa transição paradigmática, conquanto enfrente severos óbices de ordem prática em virtude de raízes socioculturais historicamente fundadas na litigiosidade, revela-se indispensável para a efetivação e o aprimoramento qualitativo da prestação da justiça no país (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

A implementação exitosa e a operabilidade técnica do sistema multiportas exigem, outrossim, um rigoroso dever de qualificação e capacitação contínua dos profissionais da área jurídica (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). Mediadores, conciliadores e advogados devem desenvolver competências e habilidades técnicas voltadas à negociação integrada, ao diálogo construtivo e à escuta ativa, compreendendo as nuances subjetivas dos conflitos para bem direcionar o assistido à porta procedimental mais conveniente (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Conforme os ensinamentos da teoria multiportas de Frank Sander, a atividade de triagem e encaminhamento, o chamado diagnóstico inteligente do conflito, é a etapa mais complexa e definidora do sucesso do sistema (GOLDBERG et al., 2003, citado em SANTOS; OLIVEIRA, 2024). Na engenharia de conflitos brasileira, os advogados despontam como os primeiros diagnosticadores do litígio, cabendo-lhes filtrar as demandas consensuais e direcioná-las preferencialmente à via extrajudicial, evitando o ajuizamento desnecessário de causas que poderiam ser resolvidas de forma ágil administrativamente (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Por fim, impõe-se esclarecer que o fortalecimento da Justiça Multiportas e a expansão dos mecanismos de desjudicialização consensual não implicam, sob qualquer hipótese, na desvalorização ou no esvaziamento do papel institucional do Poder Judiciário (CARDOSO, 2026; PAULINO, 2023).

A jurisdição estatal permanece hígida como a guardiã máxima das promessas constitucionais e a última instância inafastável de proteção dos direitos violados (CARDOSO, 2026). Na realidade, ao desviar da via judicial os atos de jurisdição voluntária e os problemas jurídicos

passíveis de resolução consensual pelos cartórios extrajudiciais, o sistema multiportas promove um salutar filtro de litigiosidade (PAULINO, 2023; CARDOSO, 2026).

Essa desoneração estrutural viabiliza que os tribunais direcionem seus escassos recursos materiais e humanos para a apreciação das grandes causas coletivas, litígios complexos e conflitos estruturantes que demandam, essencialmente, a atividade cognitiva substitutiva do Estado-Juiz, assegurando uma ordem jurídica pautada na celeridade, na eficiência e na estrita dignidade da pessoa humana (CARDOSO, 2026; PAULINO, 2023).

4 Conclusão

A análise realizada ao longo deste trabalho demonstra que o movimento de desjudicialização, consubstanciado na ampliação das competências das serventias extrajudiciais, desponta como um caminho irreversível e necessário para a modernização e o reequilíbrio de desempenho do sistema de justiça brasileiro (CARDOSO, 2026).

A transferência de procedimentos para a esfera extrajudicial pauta-se na delegação de funções estatais a profissionais do Direito altamente qualificados, selecionados de forma impessoal e por mérito através de rigorosos concursos públicos (Constituição Federal de 1988, art. 236, §3º), investidos de fé pública e submetidos a controle e fiscalização permanentes pelo Poder Judiciário (CARDOSO, 2026; PAULA, 2023).

Essa delegação opera sob um regime jurídico híbrido que conjuga a eficiência, a celeridade e o dinamismo da iniciativa privada com a certeza, a segurança jurídica e a imparcialidade inerentes ao múnus público, oferecendo uma alternativa altamente eficiente para a resolução de demandas sucessórias, patrimoniais e familiares (CAMPILONGO, 2014; LOUREIRO, 2017).

O inventário extrajudicial, inaugurado pela Lei nº 11.441/2007 e integrado de forma definitiva ao Código de Processo Civil de 2015, representa um dos marcos mais emblemáticos desse processo evolutivo, evidenciando como a remoção do crivo judicial em cenários em que vigora a estrita consensualidade otimiza expressivamente o tempo de tramitação e reduz custos para o cidadão sem qualquer prejuízo à segurança jurídica (SILVA et al., 2024; PAULINO, 2023).

Sob o prisma conceitual, a inserção dessas práticas no modelo de Justiça Multiportas de Frank Sander amplia de maneira substancial as vias oferecidas aos jurisdicionados para o tratamento adequado de suas demandas (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). O direito fundamental ao acesso à justiça é assim ressignificado de uma mera prerrogativa formal de ingresso ao Judiciário para o direito substancial de usufruir de uma ordem jurídica justa, o que não pressupõe necessariamente a intervenção de uma decisão judicial adjudicada (WATANABE, 2019; CARDOSO, 2026).

Estimula-se, doravante, a autocomposição e a justiça coexistencial, que prestigiam a autonomia privada e a autodeterminação das partes para a pacificação consensual de conflitos e preservação dos vínculos familiares e patrimoniais, reduzindo drasticamente os traumas e os desgastes emocionais típicos do ambiente adversarial (SANTOS; OLIVEIRA, 2024; CARDOSO, 2026).

Contudo, esse avanço exige vigilância técnica e correicional contínua, prevenindo que o movimento de desjudicialização degenere em meras disfunções burocráticas sem controle qualitativo ou despidas de segurança (PAULA, 2023). A atividade extrajudicial deve guiar-se rigidamente pelos princípios da legalidade administrativa e da estrita conformidade legal por meio do rigoroso exame de qualificação registral e notarial (LOUREIRO, 2017; RIBEIRO, 2013).

Essa solidez é garantida pela fiscalização correcional permanente exercida pelas Corregedorias estaduais e pelo Conselho Nacional de Justiça, assegurando que a celeridade procedimental caminhe lado a lado com a legalidade e a proteção de terceiros (PAULINO, 2023; PAULA, 2023). Esta maturidade procedimental autoriza e encoraja a contínua expansão qualitativa da desjudicialização, conforme demonstrado no atual debate sobre a viabilidade de se realizar inventários envolvendo herdeiros incapazes diretamente pela via notarial, sob a fiscalização prévia e eficiente do Ministério Público (PAULINO, 2023).

Em suma, as serventias extrajudiciais consolidam-se como protagonistas fundamentais na efetivação de uma ordem jurídica justa, atuando como verdadeiros braços operacionais de políticas públicas que aproximam a justiça do cidadão comum e promovem a cidadania (CARDOSO, 2026; PAULA, 2023).

Os avanços na transformação digital e de acessibilidade, impulsionados pela plataforma e-Notariado sob o Provimento nº 100/2020 do CNJ, pavimentam o caminho para serviços céleres, integrados e dotados

de capilaridade em todo o território nacional (COIMBRA, 2023; PAULA, 2023).

Ao reservar ao Estado-Juiz as causas complexas que demandam estritamente o múnus cognitivo substitutivo e a heterocomposição da pretensão resistida, as serventias extrajudiciais consolidam a pacificação social com justiça e redefinem a eficiência do sistema jurídico brasileiro no Estado Democrático de Direito (GRINOVER, 2008; PAULINO, 2023).

Referências

ANOREG/BR - Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartório em Números: Especial Desjudicialização**. 6. ed. Brasília: Anoreg/BR, 2024.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARDOSO, Alenilton da Silva. O relevante papel das serventias extrajudiciais no movimento de desjudicialização dos conflitos privados. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 32, n. 1, p. 1-26, 2026.

CIRILO, Anderson Garcia. Reflexões sobre o procedimento de solução negocial prévia. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 161-180.

COIMBRA, Ingrid Rufino. O acesso pelos estrangeiros e brasileiros residentes fora do país ao e-notariado e as regras de competência. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 218-239.

DIP, Ricardo. **Sistemas Registrais e Notariais ao redor do mundo**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), 2015. Disponível em: https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/sistemas-notariais-e-registrais-ao-redor-do-mundo. Acesso em: 21 ago. 2026.

FAVERO, Gustavo Henrichs. **Direito notarial e desjudicialização**: teoria e prática. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2026.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: Teoria e Prática. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MARTINS, Robson. O tabelião de notas e o registro célere da REURB aos idosos: direito fundamental de resgate da dignidade da pessoa humana. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 289-291.

PAULA, Andréa Cristina Sapi de. A desjudicialização e a participação dos cartórios extrajudiciais nos arranjos institucionais. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 159-204.

PAULINO, João Henrique. O inventário e partilha de bens envolvendo menores e incapazes pela via extrajudicial. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 240-278.

PERES, Lucas da Silva. Protesto notarial e superendividamento: CENPROT enquanto valioso instrumento para a recuperação econômica do consumidor superendividado. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 366-382.

SANTOS, Ricardo Goretti; OLIVEIRA, Breno Magalhães de. Acesso à justiça e desjudicialização: as serventias extrajudiciais como meio adequado para alteração do regime de bens na constância do casamento. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 117-139, abr./jun. 2024. DOI: 10.33242/rbdc.2024.02.006.

SILVA, Pedro Henrique Mendes et al. O inventário extrajudicial e sua importância para a desjudicialização de direitos. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 6, 2024. ISSN 2178-6925.

TEIXEIRA, Ricardo Santiago. As hipóteses de retificação extrajudicial do registro de óbito e seus impactos. In: CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2, p. 320-336.

TOLEDO, Renan Franco de. Alteração do regime de bens diretamente no tabelionato de notas e a prescindibilidade de autorização judicial. In:

CASTRO, Fernanda de Almeida Abud; SOUZA, Ariádina dos Santos de (Org.). **Direito notarial e registral**: questões atuais e controvertidas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. v. 2.

ZINNY, Mario Antonio. **Fé pública notarial**: El acto notarial (dación de fé). Tradução de Daisy Ehrhardt. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

Capítulo 22

IA SEM FRONTEIRAS, REGULAÇÃO COM FRONTEIRAS: O CASO DEEPSEEK E OS MODELOS REGULATÓRIOS COMPARADOS PARA O BRASIL

Nicole Kaoane Tavares Judice[1]
Thaís Roberta Lopes[2]

1 Introdução

A emergência de tecnologias baseadas em inteligência artificial generativa (IAG), como os modelos de linguagem de larga escala (*Large Language Models* – LLMs), tem transformado a forma como se produzem, consomem e regulam informações no mundo digital. Entre essas inovações, destaca-se o DeepSeek, sistema desenvolvido pela empresa chinesa Hangzhou DeepSeek Artificial Intelligence Co., Ltd., cujo código é disponibilizado sob licença MIT e cujos modelos podem ser usados, inclusive comercialmente, nos termos de licença própria (DEEPSEEK-AI, 2024). Em janeiro de 2025, o lançamento de um modelo gratuito e de código aberto projetou a empresa no debate global sobre IA e evidenciou o alcance econômico e jurídico dessas ferramentas.

Os Estados têm respondido de modos distintos aos riscos e às externalidades negativas associadas a essas ferramentas, como vieses algorítmicos, uso indevido de dados e assimetrias informacionais. A União Europeia adota um modelo preventivo, baseado no *AI Act*; os

1 Mestranda em Direito pela Unimar com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Especialista em Direito Processual Civil pela EBRADI (2022). Presidente da Comissão de Direito Civil e Processual Civil da Subseção Marília. Lider de Polo da Comissão Estadual de Estágio e Exame de Ordem da OAB/SP. Advogada com atuação junto ao CNJ e Tribunais Superiores. Marília/SP. E-mail: nicolejudice.adv@outlook.com

2 Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Bolsista CAPES. Especialista em Direito Empresarial Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada no curso de Direito pela Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral FAEF. Advogada com atuação nas áreas empresarial e tributária. Membro do Grupo de estudos Globalização, Direito e Economia. Membro do Grupo de Estudo Tributação e Gênero da FGV. E-mail: thaisrlopes19@hotmail.com

Estados Unidos privilegiam a autorregulação e a responsabilização *ex post*; e a China promove uma regulação centralizada e estratégica, voltada ao desenvolvimento nacional e ao controle estatal.

Adota-se, como lente de análise, a Análise Econômica do Direito (AED), que pode ser observada em duas dimensões. A positiva busca explicar as regras e os resultados jurídicos tal como são, e não como deveriam ser; a normativa, por sua vez, indica a via mais eficiente para alcançar fins sociais dados e esclarece conflitos de valores, ao mostrar quanto de um valor, como a eficiência, precisa ser sacrificado para alcançar outro (POSNER, 2007, p. 57).

Nessa perspectiva, a eficiência é entendida como a alocação de recursos em que o valor se maximiza, e o valor, por sua vez, é medido pela disposição a pagar. Trata-se de conceito útil, mas com limitações como critério para decisões sociais (POSNER, 2007, p. 37).

Emprega-se, em especial, o critério de Kaldor-Hicks, mais flexível que o de Pareto, que exige a unanimidade das pessoas afetadas. Por esse critério, uma medida é eficiente quando os ganhos superam as perdas, ainda que os beneficiados apenas em tese pudessem compensar os prejudicados, independentemente de o fazerem de fato (POSNER, 2007, p. 39-40).

Isso não equivale a igualar eficiência e justiça. O próprio Posner reconhece que as noções de justiça vão além da preocupação com a eficiência e que a justiça é algo mais que economia (POSNER, 2007, p. 62). Por isso, o critério é usado aqui como ferramenta de orientação de escolhas institucionais, e não como fim em si mesmo.

No Brasil, a ausência de marco legal específico gera incertezas e dificulta o aproveitamento seguro e competitivo dessas tecnologias. Este capítulo busca responder se essa lacuna compromete a eficiência jurídica e econômica do ordenamento brasileiro, tomando como parâmetro os modelos adotados pela União Europeia, pelos Estados Unidos e pela China, e parte da hipótese de que compromete. O objetivo é analisar, sob a ótica da AED, os impactos jurídicos e econômicos dessa ausência, comparando esses três modelos regulatórios com o cenário brasileiro e tendo o DeepSeek como caso de referência.

A pesquisa é qualitativa e exploratória e se apoia em revisão bibliográfica e documental, que abrange marcos normativos nacionais e internacionais, literatura especializada e os termos de uso da plataforma, inserindo-se no debate sobre direito e inovação que orienta esta coletânea. O

capítulo estrutura-se em duas partes: os modelos regulatórios comparados e a regulação de IA no Brasil, seguidas das Considerações finais.

2 Modelos regulatórios comparados: China, União Europeia e Estados Unidos

Os arranjos regulatórios para a IA refletem tradições jurídicas e escolhas político-econômicas próprias de cada ordem. Compreendê-los é condição para avaliar, sob a lógica da eficiência, quais soluções podem ser aproveitadas pelo Brasil e quais dependem de pressupostos institucionais que o país não compartilha.

2.1 China: centralização estatal e regulação estratégica

O direito chinês é fruto de uma evolução singular, moldada pelas escolas filosóficas clássicas, em especial o confucionismo - que privilegia a harmonia e a conciliação - e, no século XX, por influências romano-germânicas e soviéticas. Os códigos adotados após a Revolução de 1911, embora tenham conferido ao país uma aparência de europeização, exerceram influência mais teórica que prática, e, com a Proclamação da República Popular, em 1949, passaram a prevalecer os fundamentos do marxismo-leninismo (DAVID, 2002, p. 591-592).

A partir da década de 1980, as reformas de Deng Xiaoping conduziram a China a uma política de abertura econômica e à formulação de um modelo singular de "socialismo de mercado", o que exigiu a construção de um sistema jurídico sistematizado, previsível e estável, capaz de oferecer segurança jurídica e atratividade ao capital internacional (ASSIS, 2015, p. 116). Nesse arranjo, conforme observa Dutra (2015, p. 172-173), o direito civil chinês não se estrutura no reconhecimento de sujeitos de direito e na proteção de liberdades individuais, como nos modelos ocidentais clássicos, mas em função de objetivos econômicos definidos pelo Estado, o que evidencia a centralidade da política econômica na formulação jurídica.

É nesse contexto que se insere a regulação chinesa da inteligência artificial: regular é, ali, também consolidar diretrizes político-econômicas de longo prazo. Em julho de 2017, o Conselho de Estado publicou o Plano de Desenvolvimento para uma Nova Geração de Inteligência Artificial (AIDP), que fixa como meta tornar a China o centro mundial de inovação em IA até 2030 e fazer da IA a principal força motriz da modernização

industrial e da transformação econômica do país (ROBERTS *et al.*, 2021, p. 60).

Esse projeto se apoia em forte centralização político-partidária. Segundo Guimarães, Ferreira e Baptista (2024, p. 3-4), a atuação do Estado é muito elevada e o partido único comunista determina as ações a serem empreendidas em benefício do que entende ser o melhor para o Estado e para o povo chinês; a regulação serve, assim, também para direcionar recursos públicos e privados a determinados fins, em contraste com a tendência global de transferir a concepção e a implementação das normas ao setor privado.

A execução do plano, contudo, é menos centralizada do que essa descrição sugere. Ele funciona não como diretiva executada de forma centralizada, mas como uma lista de desejos altamente incentivada, na expressão dos autores: a inovação é conduzida pelo setor privado, com empresas escolhidas como campeãs nacionais (como Baidu, Alibaba e Tencent), e por governos locais, estimulados por promoções baseadas em desempenho econômico (ROBERTS *et al.*, 2021, p. 61-62).

Nas áreas mais sensíveis, como a justiça, a marca político-partidária é mais nítida: apesar da independência formal prevista na Constituição de 1982, o Congresso Nacional do Povo e o Partido Comunista exercem enorme influência sobre os órgãos jurisdicionais (ASSIS, 2015, p. 129). Nesse ambiente, a IA passou a auxiliar os juízes por meio de um sistema de indicação de casos semelhantes e de outro que emite alerta de julgamento anormal, avisando os superiores quando a decisão destoa dos precedentes, o que permite sua intervenção (ROBERTS *et al.*, 2021, p. 66).

No comportamento social e na moralidade, a estratégia é igualmente ambiciosa, ainda que menos uniforme do que se costuma supor: o Sistema de Crédito Social reúne listas negras nacionais, sistemas locais e iniciativas privadas, muitas vezes pouco sofisticados, mas revela a intenção de usar a tecnologia digital para regular com mais precisão o comportamento dos cidadãos. No plano moral, estudiosos apontam um vácuo moral deixado pelo declínio do período maoista, altas autoridades defendem um padrão moral mínimo, e o plano destaca o potencial da IA para compreender a psicologia de grupos (ROBERTS *et al.*, 2021, p. 66).

Para os fins deste estudo, esse conjunto indica que a regulação chinesa da IA opera, além de instrumento de política industrial, como instrumento de promoção de valores estatais e de controle social. Guimarães, Ferreira e Baptista (2024, p. 13) levantam a hipótese de que a abordagem chinesa

é muito mais voltada aos valores do Estado do que aos valores individuais dos cidadãos, com intensa marca de controle social. Esse é o ambiente institucional em que o DeepSeek foi concebido.

2.2 União Europeia: AI Act e enfoque ex ante

O direito da União Europeia não se limita a ser fruto de acordos políticos. Desde os acórdãos históricos *Van Gend en Loos* (1963) e *Costa/ ENEL* (1964), o Tribunal de Justiça reconhece que os tratados instituem uma ordem jurídica própria, integrada aos sistemas nacionais e a eles oponível, que se caracteriza pela aplicabilidade direta e pelo primado sobre o direito interno, de modo a produzir efeitos de forma completa e uniforme em todos os Estados-Membros (BORCHARDT, 2011, p. 32-34).

A esse edifício soma-se a proteção dos direitos fundamentais, que figura entre os valores e princípios em que a União assenta e foi reforçada pela força vinculante da Carta dos Direitos Fundamentais após o Tratado de Lisboa, de 2009 (BORCHARDT, 2011, p. 24-29). Essa arquitetura favorece a harmonização normativa em setores estratégicos, como tecnologia, privacidade e inovação.

Sob referido quadro, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD – Regulamento (UE) 2016/679) e o Regulamento de Inteligência Artificial (*AI Act* – Regulamento (UE) 2024/1689) devem ser compreendidos como diplomas complementares, ambos direcionados à tutela de direitos fundamentais, mas com campos de aplicação distintos. O RGPD tem natureza horizontal, disciplinando o tratamento de dados pessoais em qualquer setor; o *AI Act* configura-se como legislação setorial, voltada aos riscos decorrentes do uso da IA em seus diferentes níveis de impacto social, econômico e político. A relação entre ambos não é de sobreposição, mas de integração, pois sistemas de IA que tratam dados pessoais devem observar cumulativamente as exigências dos dois regimes (UNIÃO EUROPEIA, 2024, art. 2º, n. 7).

Há, assim, uma lógica de "camadas de proteção": o RGPD garante direitos clássicos de privacidade e autodeterminação informativa, como acesso, retificação, apagamento e oposição a decisões automatizadas, e estabelece princípios gerais de licitude, proporcionalidade e transparência; por sua vez, o *AI Act* amplia o escopo da tutela para a saúde, a segurança e os direitos fundamentais consagrados na Carta, incluindo a democracia e o Estado de direito, e introduz uma abordagem baseada no risco, específica

para sistemas de IA, que proíbe práticas inaceitáveis, impõe requisitos aos sistemas de risco elevado e obrigações de transparência a determinados sistemas, com exigências graduais conforme o potencial de impacto: gestão de riscos, governança de dados, documentação técnica, supervisão humana e solidez e cibersegurança (UNIÃO EUROPEIA, 2024, consid. 26 e arts. 1º, 5º, 6º, 9º a 15 e 50).

Permite-se compreender que o *AI Act* operacionaliza, em termos concretos e tecnológicos, valores que o RGPD consagrou em termos jurídico-normativos, o que faz da União Europeia referência no equilíbrio entre inovação e salvaguarda de direitos fundamentais.

Essa arquitetura não se limita a proibir usos de "risco inaceitável" (art. 5º): organiza uma escala que vai das obrigações mínimas de transparência (art. 50) aos regimes reforçados aplicáveis aos modelos de finalidade geral com risco sistêmico (art. 55). O regulamento dá, ainda, tratamento particular ao código aberto: em regra, não se aplica a sistemas disponibilizados sob licenças livres e abertas, salvo quando classificados como de risco elevado ou enquadrados nos arts. 5º e 50 (art. 2º, n. 12). A exceção revela a preocupação de não sufocar o ecossistema de *software* livre, preservando salvaguardas quando esses modelos adquirem potencial de impacto significativo (UNIÃO EUROPEIA, 2024).

À luz dessa lógica, os modelos do DeepSeek como o DeepSeek-Coder, o DeepSeek-Math e o DeepSeek-LLM, por serem de finalidade geral e de código aberto, poderiam, se a licença de seus modelos for considerada livre e aberta, estar dispensados de certas obrigações formais previstas no art. 53, n. 2, mas a classificação concreta dependerá do contexto de uso.

O DeepSeek-Coder, se integrado ao desenvolvimento de *software* crítico (como infraestrutura hospitalar ou de transportes), poderia ser reconduzido à categoria de risco elevado; o DeepSeek-Math, se empregado apenas em pesquisa acadêmica, tenderia a ser considerado de baixo risco, sujeito a obrigações de transparência; já o DeepSeek-LLM, pela amplitude de finalidades e pela capacidade de gerar conteúdo textual de grande impacto social, poderia aproximar-se dos modelos de finalidade geral com risco sistêmico, sobretudo se atingir a escala de computação de 10^{25} operações de ponto flutuante (FLOPs) indicada no art. 51, n. 2.

O enquadramento dos modelos DeepSeek requer, assim, análise contextual, que combine sua natureza *open source* com as externalidades de seu uso prático.

2.3 Estados Unidos: autorregulação e responsabilização ex post

Nos Estados Unidos, a tradição da *common law* foi marcada, da segunda metade do século XIX ao início do século XX, pelo formalismo jurídico, que defendia a autonomia do direito e a dedução das soluções de casos futuros a partir de precedentes, em um sistema lógico fechado. A ele sucederam tendências que aproximaram o direito da realidade social, entre as quais se destaca o realismo jurídico, que reconheceu a influência da escola sociológica (FACCHINI NETO; WEDY, 2016, p. 77).

O realismo jurídico, por sua vez, concebe, nos traços que Llewellyn lhe atribuiu, o direito como algo em contínua evolução, com papel criativo do juiz, e como meio para atingir finalidades sociais, e não como um fim em si mesmo (FACCHINI NETO; WEDY, 2016, p. 111). Essa concepção instrumental, que avalia as normas por seus efeitos sobre a sociedade, dialoga com o critério de eficiência adotado neste estudo.

Os realistas demonstraram, ainda, que as normas, por si sós, não explicam integralmente as decisões judiciais, pois estas também são condicionadas por fatores sociais, econômicos e psicológicos, o que relativiza a ideia de previsibilidade absoluta do direito (FERREIRA, 2012, p. 14). Esse traço reforça a ligação entre a tradição pragmática estadunidense e sua abordagem regulatória descentralizada e adaptativa em relação à inteligência artificial.

A ausência de uma lei federal abrangente sobre IA decorre dessa tradição descentralizada. O ordenamento se estrutura em normas setoriais e estaduais, como a *California Consumer Privacy Act* (CCPA); em orientações técnicas voluntárias, como o *AI Risk Management Framework* do *National Institute of Standards and Technology* (NIST); e em ações *ex post* de órgãos como a *Federal Trade Commission* (FTC) e a *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC). Prevalece a autorregulação das empresas, acompanhada de responsabilização posterior em caso de danos, discriminação ou fraude, o que reduz barreiras à inovação no curto prazo, mas gera insegurança jurídica e ausência de uniformidade normativa.

Na tentativa de estabelecer diretrizes gerais, a Ordem Executiva de 30 de outubro de 2023, editada pela administração Biden, foi considerada um dos passos mais ambiciosos do país para disciplinar a IA, ao tratar de segurança, direitos civis, transparência e alternativas humanas (BARBOSA, 2023). Trata-se, contudo, de ordem executiva, que não é lei propriamente dita nem vincula a todos: alcança apenas os agentes do Poder Executivo e

pode ser objeto de revisão judicial (MORETTI; ZUFFO, 2025, p. 33), o que reforça a instabilidade do modelo.

No que concerne a modelos como o DeepSeek, a flexibilidade regulatória norte-americana estimula a rápida adoção e a competitividade global, mas a ausência de exigências sistemáticas de avaliação de impacto e de mecanismos preventivos de mitigação de riscos deixa lacunas significativas na proteção de direitos fundamentais, sobretudo em aplicações sensíveis de larga escala.

Ao lidar com abusos apenas depois de ocorridos, confiando no poder corretivo da jurisprudência e das agências, o modelo, embora coerente com a tradição da *common law* e com o espírito liberal da economia norte-americana, mostra-se insuficiente diante de riscos complexos e transnacionais, que exigem mecanismos mais proativos e coordenados.

3 A regulação de IA no Brasil: perspectivas normativas e desafios sob a ótica da eficiência

Diferentemente da União Europeia e da China, que já implementaram ou consolidaram modelos normativos voltados à governança da IA, o Brasil ainda se encontra em estágio inicial, amparando-se em normas setoriais e princípios gerais, como os da Constituição Federal, do Código de Defesa do Consumidor e, especialmente, da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Sem marco legal específico, a crescente utilização de sistemas como o DeepSeek por agentes públicos e privados levanta preocupações quanto à eficiência jurídica e econômica do ordenamento.

Tal ausência ganha contorno concreto nos Termos de Uso do DeepSeek. Em sua versão de 27 de março de 2026, eles submetem as disputas à lei da República Popular da China continental e facultam a qualquer das partes ajuizar ação no tribunal competente para o local da sede da empresa, sem prever outro foro, embora ressalvem os direitos do consumidor que não podem ser afastados por contrato (DEEPSEEK, 2026, cláusulas 8.1, 10.1 e 10.2). Ainda assim, configura-se uma externalidade regulatória transnacional: uma tecnologia globalmente acessível submete o consumidor brasileiro a um ordenamento de fundamentos e práticas muito distintos, sem proteção doméstica adequada nem cooperação internacional efetiva, o que desequilibra a alocação dos riscos jurídicos e encarece o acesso à justiça.

3.1 O cenário regulatório nacional e as diretrizes em construção

A estrutura regulatória brasileira para a IA ainda carece de sistematização, o que tem levado à aplicação fragmentada de dispositivos já existentes. A adesão do Brasil aos princípios da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstra alinhamento internacional em favor de uma IA ética, segura e voltada ao interesse público, e a percepção da IA como tecnologia disruptiva - comparável, em relevância, à eletricidade e à internet - reforça a urgência de sua regulamentação, sobretudo em áreas estratégicas como saúde, economia, segurança e justiça.

As primeiras propostas legislativas surgiram no Senado Federal, com os Projetos de Lei n. 5.051/2019 e n. 5.691/2019, que buscavam estabelecer princípios gerais e instituir a Política Nacional de Inteligência Artificial (PNIA). Segundo Barros e Rabelo (2022, p. 1410-1412), o objetivo era criar ambiente favorável ao desenvolvimento da tecnologia, com estímulo à produtividade e à qualidade, mas sem frear a inovação; entre os princípios e as diretrizes, constavam a promoção do crescimento inclusivo, a valorização do trabalho humano, a transparência e a confiabilidade dos sistemas e a mitigação de impactos no mercado de trabalho.

Embora pioneiras, as propostas foram alvo de críticas técnicas. Parentoni, Valentini e Alves (2020, p. 8-9) apontam a imprecisão conceitual do PL 5.051/2019, que não delimita com precisão técnica o que se deve considerar "inteligência artificial" nem traz uma seção de definições, apesar de se tratar de termo polissêmico, que designa tecnologia multipropósito.

Os mesmos autores consideram problemático o princípio da supervisão humana obrigatória em todos os sistemas. Embora bem-intencionado, ele limitaria a inovação, ao restringir a IA à função de auxiliar da decisão humana, e inviabilizaria aplicações que decidem de forma autônoma, como os veículos autônomos (PARENTONI; VALENTINI; ALVES, 2020, p. 15-16).

Da evolução do debate resultou o PL 2.338/2023, que consolidou contribuições anteriores e se estruturou em uma regulação baseada em direitos e em riscos. O substitutivo apresentado no parecer do relator veda, entre outros usos, a pontuação universal pelo poder público, para avaliar e classificar pessoas com base em seu comportamento social ou em atributos de sua personalidade de forma ilegítima ou desproporcional,

e a identificação biométrica à distância em tempo real (salvo exceções) (BRASIL, 2024, p. 30-31).

No extremo oposto, os sistemas de alto risco estão sujeitos à Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA), obrigatória quando a avaliação preliminar os classifica nessa categoria. A AIA deve considerar e registrar, ao menos, os riscos a direitos fundamentais, os benefícios do sistema, a probabilidade, a gravidade e a natureza das consequências adversas e as medidas de mitigação (BRASIL, 2024, p. 39-41).

Nota-se, no substitutivo, a inspiração no modelo europeu (MORETTI; ZUFFO, 2025, p. 35): classificam-se os sistemas por níveis de risco e impõem-se obrigações proporcionais, da proibição dos usos de risco inaceitável à exigência de avaliação prévia de impacto para as aplicações de alto risco.

O substitutivo cria, ainda, o Sistema Nacional de Regulação e Governança de IA (SIA), integrado pela autoridade competente, que atua como seu órgão de coordenação, pelas autoridades setoriais e por um Conselho de Cooperação Regulatória de IA (CRIA) (BRASIL, 2024, p. 48-49).

Esse esforço normativo, embora relevante, carrega desafios. Oliveira (2022, p. 154) alerta que a pressa em regular pode transferir ao Poder Judiciário a tarefa de preencher lacunas, gerando incerteza jurídica e prejudicando a competitividade do Brasil no cenário internacional. Além disso, o PL 2.338/2023 ainda explora pouco a análise contextual central ao regulamento europeu e carece de parâmetros mais precisos para lidar com modelos abertos e com externalidades transfronteiriças, como as que o caso DeepSeek evidencia.

Aprovado pelo Senado Federal, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados em março de 2025, onde tramita em regime de prioridade perante comissão especial; segundo a ficha de tramitação consultada em 19 de setembro de 2026, a matéria aguardava o parecer do relator (BRASIL, 2026). Esse quadro demanda debates técnicos, sociais e econômicos que assegurem a efetividade da futura lei em um ecossistema digital heterogêneo e em constante transformação.

3.2 A LGPD e os desafios da proteção de dados

Na ausência de marco legal específico, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei n. 13.709/2018) é a principal referência normativa em

vigor para disciplinar os efeitos de sistemas como o DeepSeek, sobretudo quanto ao tratamento de dados pessoais. Aplicável inclusive a agentes econômicos estrangeiros que operem no território nacional ou tratem dados de brasileiros, a LGPD estabelece princípios como finalidade, necessidade, transparência e responsabilização, e os modelos que coletem, processem ou armazenem dados sensíveis devem atender às bases legais nela previstas e às diretrizes da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) (BRASIL, 2018, arts. 3º, 6º, 11 e 55-J).

Contudo, o avanço dos modelos de linguagem generativa expõe desafios concretos, como a dificuldade de rastrear a origem dos dados usados no treinamento e a limitação dos mecanismos de consentimento em interações automatizadas. A falta de clareza quanto a obrigações específicas para sistemas de IA amplia os custos regulatórios e a insegurança jurídica, com efeitos negativos sobre a eficiência do ambiente institucional brasileiro.

O ponto de contato mais evidente entre a LGPD e a IA é o art. 20, que assegura o direito à revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado (BRASIL, 2018, art. 20). Moretti e Zuffo (2025, p. 37) identificam dois pontos principais de interseção entre a LGPD e a IA: a regra expressa do art. 20, sobre aplicações de decisão automatizada, e os direitos gerais dos titulares de dados, como transparência e acesso aos dados tratados.

Parentoni, Valentini e Alves (2020, p. 11-13) mostram, por sua vez, que a exigência de supervisão humana em todo sistema de IA, prevista no PL 5.051/2019, conflitava com esse dispositivo, que dispensa a participação humana na revisão; por isso, sustentam ser preciso assegurar diálogo e compatibilidade entre qualquer regulação de IA e a LGPD, evitando previsões contraditórias.

A LGPD, contudo, não responde a todas as questões. Moretti e Zuffo (2025, p. 35-36) observam que ela não foi suficiente para enfrentar o uso de reconhecimento facial, que envolve dado biométrico e, portanto, sensível, e que sequer seria aplicável quando o tratamento visa à segurança pública (BRASIL, 2018, arts. 4º, III, "a", e 5º, II), razão pela qual a regulação de IA pode trazer segurança jurídica a esse ponto.

Há, ainda, a expectativa de que a futura lei discipline de forma expressa as decisões automatizadas, em complementação à LGPD (MORETTI; ZUFFO, 2025, p. 35). Na mesma linha, a transparência e a *accountability* ganham relevo diante do problema da *black box*: quanto maior a eficiência do sistema, menor tende a ser a possibilidade

de compreender como ele decide (PARENTONI; VALENTINI; ALVES, 2020, p. 12).

Em síntese, a LGPD é o alicerce sobre o qual se deve edificar a regulação de IA no Brasil, mas o país enfrenta o desafio de estruturar uma lei específica que seja eficaz, tecnicamente precisa e capaz de lidar com a complexidade da tecnologia sem sacrificar a inovação. O equilíbrio entre segurança jurídica, eficiência e incentivo ao desenvolvimento é a meta central do legislador brasileiro.

4 Considerações finais

Este capítulo buscou responder se a ausência de regulação específica sobre IAs generativas, como o DeepSeek, compromete a eficiência jurídica e econômica do ordenamento brasileiro. Sob prisma da AED, a resposta é afirmativa: a lacuna normativa prejudica a previsibilidade, a segurança jurídica e a alocação eficiente de recursos, pois mantém agentes públicos e privados diante de custos evitáveis e de incentivos pouco claros.

A comparação mostrou que não há modelo único. A União Europeia adota abordagem *ex ante*, centrada na gestão de riscos e em obrigações graduais; os Estados Unidos apostam na autorregulação e na responsabilização *ex post*, o que favorece a inovação, mas gera insegurança e lacunas de proteção; a China recorre à centralização estatal e utiliza a regulação como instrumento estratégico de desenvolvimento econômico e de promoção de valores do Estado. Cada arranjo reflete sua tradição jurídica e seus objetivos, o que evidencia a necessidade de calibrar inovação e proteção, em vez de simplesmente transplantar soluções.

No Brasil, o PL 2.338/2023 aproxima-se da lógica europeia de graduação do risco, mas sem a mesma densidade regulatória, sobretudo quanto a critérios para modelos de código aberto e para riscos sistêmicos; a LGPD, por sua vez, é um ponto de partida relevante, porém insuficiente diante de desafios como a explicabilidade algorítmica e a revisão de decisões automatizadas. A experiência do *AI Act* sugere que a classificação de modelos abertos não deve ser automática, mas contextual: um modelo voltado à programação, como o DeepSeek-Coder, pode ser de risco elevado se aplicado a infraestruturas críticas, ao passo que um modelo voltado à matemática, como o DeepSeek-Math, tende a ser de baixo risco em ambiente acadêmico.

Sob a ótica da AED, a omissão regulatória é fonte de ineficiência: além de dificultar o aproveitamento competitivo das IAs no mercado global, expõe usuários e instituições a riscos contratuais desproporcionais, como a submissão a foro e a leis estrangeiras imposta pelos termos de uso do DeepSeek. Extraem-se, assim, três diretrizes para o debate regulatório nacional: (i) a adoção de classificação de risco contextual, com parâmetros específicos para modelos abertos e riscos transfronteiriços; (ii) a compatibilização do futuro marco com a LGPD, em especial quanto à explicabilidade e à revisão de decisões automatizadas; e (iii) a previsão de mecanismos de proteção do usuário nacional diante de cláusulas de jurisdição estrangeira. Conclui-se que o ordenamento brasileiro deve avançar na formulação de um marco claro, eficiente e orientado por critérios econômicos e jurídicos racionais, capaz de harmonizar a proteção dos direitos fundamentais com a promoção da inovação tecnológica.

Referências

ASSIS, G. B. P. de. Organização política e judiciária na República Popular da China. *In*: POLIDO, F. B. P.; RAMOS, M. M. (org.). *Direito chinês contemporâneo*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 115-135.

BARBOSA, L. P. A nova ordem executiva dos EUA sobre inteligência artificial segura e confiável. *JOTA*, [2023?]. Disponível em: https://www.jota.info.

BARROS, J. P. L.; RABELO, T. C. A regulação jurídica da inteligência artificial no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 8, n. 4, p. 1403-1421, 2022.

BORCHARDT, K.-D. *O ABC do direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2.338/2023*: ficha de tramitação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil. *Parecer sobre o Projeto de Lei n.*

2.338/2023 e outros. Relator: Senador Eduardo Gomes. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

DAVID, R. O direito chinês. *In*: DAVID, R. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 585-602.

DEEPSEEK. *DeepSeek Terms of Use*. Última atualização: 27 mar. 2026. Disponível em: https://cdn.deepseek.com/policies/en-US/deepseek-terms-of-use.html. Acesso em: 19 set. 2026.

DEEPSEEK-AI. *DeepSeek LLM*: scaling open-source language models with longtermism. 2024. Disponível em: https://github.com/deepseek-ai/DeepSeek-LLM.

DUTRA, V. B. Codificação e direito civil na China. *In*: POLIDO, F. B. P.; RAMOS, M. M. (org.). *Direito chinês contemporâneo*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 159-176.

FACCHINI NETO, E.; WEDY, A. P. M. T. Sociological jurisprudence e realismo jurídico: a filosofia jurídica norte-americana na primeira metade do século XX. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 75-123, jun. 2016.

FERREIRA, D. B. Realismo jurídico norte-americano: origem, contribuições e principais autores. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 40, n. 1, p. 6-32, 2012.

GUIMARÃES, A. M. da C.; FERREIRA, F. G.; BAPTISTA, D. F. F. Os principais contornos da regulação chinesa sobre inteligência artificial. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 19, e85013, 2024.

MORETTI, J. L.; ZUFFO, M. M. LGPD e inteligência artificial: um estudo comparado. *DIGE – Direito Internacional e Globalização Econômica*, São Paulo, v. 13, n. 13, p. 21-42, 2025.

OLIVEIRA, C. G. B. de. Desafios da regulação do digital e da inteligência artificial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 135, p. 137-162, 2022.

PARENTONI, L. N.; VALENTINI, R. S.; ALVES, T. C. O. e. Panorama da regulação da inteligência artificial no Brasil: com ênfase no PLS n. 5.051/2019. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 15, n. 2, e43730, 2020.

POSNER, R. A. *El análisis económico del derecho*. 2. ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.

ROBERTS, H.; COWLS, J.; MORLEY, J.; TADDEO, M.; WANG, V.; FLORIDI, L. The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation. *AI & Society*, v. 36, n. 1, p. 59-77, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024 (Regulamento da Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia*, L, 12 jul. 2024

Capítulo 23

DO SUJEITO DE DIREITOS AO SUJEITO INFERIDO: A AGÊNCIA HUMANA E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROTEÇÃO DA AUTONOMIA NO AMBIENTE EM REDE

Leandro Velloso[1]

1 Introdução

Os direitos humanos foram historicamente formulados para proteger pessoas contra poderes capazes de reduzir sua liberdade, negar sua igualdade ou instrumentalizar sua existência. O constitucionalismo e o direito internacional estabeleceram limites à atuação estatal, reconheceram esferas de autonomia e impuseram deveres de proteção diante de agentes privados. A inteligência artificial modifica a forma pela qual esses poderes se manifestam. Sistemas computacionais classificam indivíduos, antecipam comportamentos, recomendam escolhas e organizam oportunidades sem que a pessoa compreenda integralmente os critérios empregados.

O indivíduo que ingressa em um processo automatizado não aparece apenas como sujeito jurídico. Ele é reconstruído como conjunto de variáveis, correlações e probabilidades. Dados recolhidos em contextos distintos permitem inferir preferências políticas, estado emocional, capacidade econômica, risco de inadimplência, propensão a doenças ou adequação a uma vaga de trabalho. Algumas inferências podem estar erradas; outras podem revelar aspectos que o próprio titular jamais decidiu

1 Mestrando e Pesquisador em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – PPGD/FDV/ES. Membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE/FDV/ES. Pesquisador do PPGD/UNESA. Docente de Direito da Universidade Estácio de Sá- - UNESA e Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação do Verbo Jurídico, na Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e no Curso Esfera (RJ). Processor de Compliance, Governança, e Controle Interno. Pós-graduado em Direito Contratual pela PUC/SP e em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Ex – Procurador Jurídico Federal. Advogado. Colunista da Revista *Bonijuris* e Direito do Estado. Autor de 28 livros jurídicos. Autor e palestrante em congressos nacionais e internacionais, como CONPEDI. Advogado. Contato: assistentedeleandrovelloso@gmail.com

comunicar. Em ambos os casos, a representação algorítmica adquire efeitos concretos sobre sua vida.

Essa transformação permite identificar a figura do sujeito inferido. Trata-se da pessoa tal como é descrita por sistemas que produzem conhecimento probabilístico a seu respeito e utilizam essa descrição para orientar decisões, ofertas e intervenções. O sujeito inferido não substitui o sujeito de direitos, mas pode obscurecê-lo. Uma avaliação automatizada tende a apresentar a classificação como evidência objetiva, enquanto experiências, razões e singularidades que não cabem no modelo perdem relevância institucional.

A discussão jurídica costuma concentrar-se em proteção de dados, transparência e não discriminação. Esses eixos são indispensáveis, mas não esgotam o problema. Uma pessoa pode receber explicação formal, ter seus dados tratados sob uma base legal e ainda assim permanecer submetida a uma arquitetura que conduz sua atenção, restringe alternativas ou torna a recusa excessivamente custosa. A questão alcança a agência humana, compreendida como capacidade efetiva de formular fins, avaliar razões, decidir, rever posições e participar da construção da própria identidade.

Agência não se confunde com escolha abstrata. Interfaces oferecem opções, porém a estrutura na qual essas opções aparecem pode produzir dependência, urgência e assimetria. Recomendações personalizadas definem o que se torna visível; sistemas de pontuação condicionam acesso a bens; assistentes digitais sugerem respostas; ferramentas generativas intervêm na linguagem pela qual o indivíduo se apresenta. A decisão continua formalmente humana, embora seus pressupostos tenham sido organizados por processos opacos.

Este capítulo sustenta que a ordem contemporânea de direitos humanos deve reconhecer um direito à agência humana significativa. A expressão designa a garantia de que decisões relevantes permaneçam compreensíveis, contestáveis e abertas à intervenção da pessoa afetada. Não exige excluir sistemas de IA nem preservar uma autonomia idealizada, isolada de influências sociais. Exige impedir que a mediação tecnológica esvazie a capacidade prática de compreender a situação, recusar tratamentos ou obter revisão por alguém apto a considerar razões humanas.

O primeiro tópico examina a passagem do sujeito de direitos ao sujeito inferido, relacionando dignidade, autonomia e poder algorítmico. O segundo desenvolve o conteúdo jurídico da agência humana significativa e analisa suas exigências em áreas de alto impacto. A argumentação articula

a tradição dos direitos humanos com a Recomendação da UNESCO sobre a Ética da Inteligência Artificial, o Regulamento Europeu de Inteligência Artificial e a Convenção Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito.

2 O sujeito inferido e a transformação da autonomia

A dignidade humana impede que a pessoa seja tratada exclusivamente como instrumento de fins alheios. Na formulação kantiana, cada indivíduo deve ser considerado como fim em si mesmo, dotado de capacidade racional e valor intrínseco. Essa tradição repercute na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece liberdade e igualdade em dignidade e direitos. A aplicação desse princípio à inteligência artificial exige observar não apenas resultados discriminatórios, mas o modo como sistemas convertem pessoas em objetos de cálculo institucional.

Toda organização utiliza categorias. O direito distingue idades, capacidades e situações; políticas públicas dependem de informações agregadas; empresas avaliam riscos. A novidade não reside na classificação em si. Sistemas de aprendizado de máquina ampliam escala, velocidade e granularidade, combinando dados que não foram produzidos para a finalidade atual. O modelo pode descobrir correlações sem formular uma explicação causal inteligível e aplicar seus resultados a indivíduos que jamais participaram da construção do padrão.

Hildebrandt (2015) demonstra que tecnologias inteligentes antecipam comportamentos e alteram o ambiente no qual decisões são tomadas. Sua normatividade não depende de uma ordem expressa. Ela opera pela configuração de possibilidades, pela personalização e pela seleção de informações. Quando um sistema prevê o que a pessoa fará, pode reorganizar o contexto para confirmar ou explorar essa previsão. A inferência deixa de ser simples descrição e participa da produção do comportamento que pretende conhecer.

O sujeito inferido resulta dessa circularidade. Ele é construído a partir de rastros digitais, comparado com populações estatísticas e devolvido ao mundo sob a forma de pontuação, recomendação ou suspeita. Seu perfil pode determinar a publicidade recebida, a taxa de um serviço, a ordem de candidatos examinados ou o nível de vigilância aplicado. O indivíduo experimenta consequências sem necessariamente conhecer a existência

da inferência. Mesmo quando a percebe, pode não dispor de meios para demonstrar que o perfil é incompleto ou inadequado.

A proteção de dados responde parcialmente ao problema ao reconhecer direitos de acesso, correção e informação. No Brasil, a LGPD prevê revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem interesses do titular e assegura informações claras sobre critérios e procedimentos, observados segredos comercial e industrial. A norma oferece um ponto de partida, mas seu alcance depende da interpretação de decisão, efeito e automatização. Sistemas que apenas recomendam uma medida podem escapar da categoria formal, embora exerçam influência decisiva sobre a autoridade humana.

A distinção entre decidir e recomendar torna-se artificial quando o operador aceita rotineiramente a saída do sistema. Uma revisão humana nominal não protege direitos se o revisor não possui tempo, competência, autoridade ou acesso aos elementos necessários para divergir. O fenômeno conhecido como viés de automação favorece deferência à máquina, especialmente quando a interface atribui aparência de precisão à pontuação. A supervisão somente é significativa se puder interromper o processo e considerar informações que o modelo não captou.

Yeung (2017) emprega a ideia de hypernudge para descrever ambientes digitais dinâmicos que reorganizam escolhas em tempo real a partir de dados. Diferentemente de uma orientação estática, o estímulo algorítmico aprende com a reação do usuário e adapta sua estratégia. Recomendadores, feeds personalizados e notificações produzem uma arquitetura de atenção capaz de explorar vulnerabilidades e momentos específicos. A liberdade formal de sair da plataforma pouco significa quando relações sociais, trabalho e acesso a serviços dependem dela.

Zuboff (2019) associa essa estrutura ao capitalismo de vigilância, no qual experiências humanas são convertidas em matéria para previsão e modificação de comportamento. A crítica possui relevância para os direitos humanos porque autonomia não se resume à ausência de coerção física. Interferências contínuas, invisíveis e personalizadas podem orientar condutas sem provocar a percepção de que uma influência ocorreu. O poder torna-se difícil de contestar justamente porque se apresenta como conveniência, personalização ou assistência.

O risco alcança a integridade mental e a liberdade cognitiva. Esses conceitos ganharam projeção com neurotecnologias, mas também iluminam práticas algorítmicas que exploram estados emocionais,

padrões compulsivos ou fragilidades cognitivas. Não se afirma que toda recomendação viole a mente. O problema surge quando sistemas identificam vulnerabilidades para induzir decisões contrárias aos interesses declarados da pessoa ou quando agentes públicos utilizam tecnologias para controlar opinião, dissenso e comportamento.

Arendt (1998) compreende a ação como capacidade humana de iniciar algo novo em um mundo compartilhado. A ação perde seu caráter político quando pessoas são tratadas como exemplares previsíveis de categorias. Sistemas preditivos tendem a projetar padrões passados sobre situações futuras. Em contextos de desigualdade, essa operação pode reproduzir a distribuição anterior de oportunidades e apresentar sua repetição como cálculo neutro. O indivíduo passa a responder por semelhanças estatísticas com outros, não por seus próprios atos.

A teoria das capacidades oferece outra contribuição. Sen (1999) e Nussbaum (2011) deslocam a análise de recursos formais para as possibilidades reais de ser e agir. Aplicada ao ambiente digital, essa perspectiva indaga se a pessoa dispõe de condições efetivas para compreender uma decisão automatizada, recusar a personalização ou buscar alternativa. Um botão de consentimento não cria autonomia quando o serviço é indispensável, a linguagem é incompreensível ou a recusa elimina acesso socialmente necessário.

A vulnerabilidade distribui-se de modo desigual. Pessoas pobres, migrantes, minorias raciais, mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência costumam enfrentar maior exposição a sistemas de classificação em políticas sociais, fronteiras, segurança e trabalho. Também possuem menos recursos para contestar erros. A opacidade soma-se à desigualdade institucional: quem sofre a consequência precisa provar que uma decisão invisível foi inadequada, enquanto o controlador invoca complexidade técnica ou segredo comercial.

Em estudo sobre desordem informacional e verdade factual, Velloso (2026) examinou como arquiteturas digitais alteram as condições de formação do juízo democrático. A figura do sujeito inferido amplia o diagnóstico para a esfera individual. A pessoa não recebe apenas informação selecionada; ela própria se converte em objeto de uma narrativa probabilística produzida por terceiros. Autodeterminação informacional passa a significar também a possibilidade de conhecer e contestar o que foi inferido, e não somente controlar dados fornecidos conscientemente.

A inteligência artificial generativa acrescenta uma forma mais íntima de mediação. Assistentes redigem mensagens, sugerem argumentos e simulam interlocutores. Seu uso pode ampliar capacidades linguísticas e reduzir barreiras de acesso. Entretanto, a delegação contínua da expressão afeta a autoria prática das decisões. Se o sistema define as opções, formula as razões e antecipa a resposta esperada, torna-se difícil identificar em que medida o usuário avaliou o conteúdo ou apenas confirmou uma solução plausível.

Essa constatação não conduz a um humanismo defensivo que rejeite automação. Ferramentas podem aumentar autonomia de pessoas com deficiência, traduzir idiomas, apoiar diagnósticos e democratizar conhecimento. A avaliação deve considerar se a tecnologia expande capacidades ou substitui silenciosamente o juízo em situações nas quais responsabilidade, singularidade e escuta são indispensáveis. A pergunta jurídica relevante incide sobre as condições da mediação, não sobre uma oposição abstrata entre humano e máquina.

3 O direito à agência humana significativa

O direito à agência humana significativa pode ser extraído da articulação entre dignidade, liberdade, privacidade, igualdade e devido processo. Ele não pretende criar uma soberania individual impossível em sociedades complexas. Pessoas sempre decidem em relações de interdependência e sob influência de instituições, cultura e tecnologia. A garantia dirige-se à preservação de um núcleo prático de participação quando sistemas de IA interferem em direitos, oportunidades ou formação da vontade.

Seu primeiro elemento é a cognoscibilidade. A pessoa deve saber quando interage com um sistema artificial ou quando uma inferência relevante participa de uma decisão. Transparência genérica sobre uso de IA não basta. A informação precisa chegar no momento adequado, relacionar-se ao efeito concreto e empregar linguagem compatível com o destinatário. Explicações excessivamente técnicas podem cumprir formalidade sem restaurar poder de compreensão.

O segundo elemento é a contestabilidade. Conhecer uma classificação sem poder alterá-la mantém a assimetria. O indivíduo deve apresentar razões, corrigir dados, questionar inferências e obter resposta fundamentada. A contestação precisa suspender ou mitigar efeitos

irreversíveis quando houver risco grave. Prazos e canais devem considerar a situação material da pessoa; um procedimento disponível apenas em interface complexa não atende usuários com limitações de acesso ou alfabetização digital.

A recusa compõe o terceiro elemento, embora não seja absoluta. Em relações privadas não essenciais, o titular deve poder rejeitar personalização invasiva e interação automatizada sem sofrer manipulação de interface. Em serviços públicos e contextos necessários, alternativas humanas ou procedimentos equivalentes precisam existir quando a automação apresentar impacto relevante. Exceções podem ser justificadas por finalidade legítima e proporcional, nunca por mera conveniência administrativa.

Por fim, a revisão humana deve possuir substância. O revisor precisa compreender o alcance e as limitações do sistema, acessar informações pertinentes e dispor de poder para modificar o resultado. Deve ouvir a pessoa afetada e registrar razões próprias. Repetir a pontuação algorítmica em linguagem humana não constitui revisão. A responsabilidade não pode ser diluída entre desenvolvedor, fornecedor e operador até o ponto em que ninguém responda pela decisão.

A Recomendação da UNESCO sobre a Ética da Inteligência Artificial, adotada em 2021, oferece base normativa global para essa construção. O documento vincula o desenvolvimento de IA à dignidade, aos direitos humanos, à diversidade e ao bem-estar, atribuindo relevância à supervisão e determinação humanas. Também recomenda avaliações de impacto ético e mecanismos de responsabilidade. Sua abordagem evita reduzir governança a desempenho técnico e reconhece que efeitos sociais dependem do contexto de uso.

O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial adota modelo baseado em risco. O artigo 14 exige supervisão humana para sistemas de alto risco, com medidas adequadas à finalidade e aos riscos. Operadores devem compreender capacidades e limitações, detectar anomalias e desconsiderar ou interromper a saída quando necessário. O regulamento ainda proíbe determinadas práticas manipulativas, exploratórias e de pontuação social. Embora sua estrutura seja regulatória, seus comandos concretizam garantias relacionadas a autonomia, igualdade e segurança.

A Convenção Quadro do Conselho da Europa, aberta à assinatura em 2024, representa avanço distinto. É o primeiro tratado internacional juridicamente vinculante dedicado a alinhar o ciclo de vida da IA com direitos humanos, democracia e Estado de Direito. A Convenção exige

princípios de dignidade, autonomia individual, transparência, supervisão, responsabilidade, igualdade e privacidade, além de avaliações de risco e impacto. O texto confirma que proteção de direitos não pode ser anexada ao fim do desenvolvimento, pois deve acompanhar concepção, implantação e uso.

Esses instrumentos indicam uma convergência, mas a expressão supervisão humana pode ocultar níveis muito diferentes de proteção. Em medicina, uma recomendação algorítmica pode apoiar profissional qualificado; em segurança pública, uma pontuação pode influenciar abordagem e vigilância; em recursos humanos, a ordenação automática pode excluir candidatos antes de qualquer leitura. Cada contexto exige identificar quem decide, qual informação recebe e que consequências decorrem de discordar da máquina.

Na saúde, agência significativa envolve consentimento informado sobre usos relevantes de IA, explicação compatível com a condição do paciente e preservação do vínculo clínico. O profissional não deve transferir sua responsabilidade ao sistema. Também precisa evitar que previsões populacionais obscureçam sintomas e preferências individuais. Sistemas podem apoiar diagnóstico, mas decisões sobre tratamentos invasivos e prioridades exigem julgamento contextual e diálogo.

No trabalho, ferramentas de recrutamento, produtividade e gestão algorítmica afetam subsistência e identidade profissional. A pessoa deve conhecer critérios relevantes, contestar dados e não ser avaliada exclusivamente por métricas incapazes de captar condições concretas. Monitoramento contínuo pode comprometer privacidade, saúde mental e liberdade associativa. A proteção da agência inclui a dimensão coletiva: sindicatos e representantes precisam participar da definição de tecnologias que reorganizam ritmos e poder no ambiente laboral.

Em políticas sociais, eficiência não legitima presunções automáticas de fraude ou indignidade. Beneficiários dependem do serviço e enfrentam maiores custos para provar erros. Sistemas devem ser auditáveis, manter canais presenciais e impedir interrupção de benefícios essenciais sem avaliação responsável. O devido processo exige comunicação compreensível e oportunidade real de defesa antes que uma inferência administrativa produza privação grave.

Na justiça e na segurança, a exigência é ainda mais elevada. Pontuações de risco, reconhecimento facial e análise preditiva podem orientar decisões que restringem liberdade. A pessoa precisa conhecer a

utilização do sistema e confrontar sua confiabilidade, seus dados e suas taxas de erro. Certas aplicações podem ser incompatíveis com direitos mesmo quando transparentes, sobretudo quando vigilância biométrica massiva elimina anonimato no espaço público ou quando classificação reproduz discriminações estruturais.

Agência significativa também protege quem decide profissionalmente. Juízes, médicos, professores e agentes públicos podem tornar-se executores de recomendações que não dominam. Instituições devem preservar tempo, competência e segurança para discordância. Metas de produtividade que premiam adesão automática transformam supervisão em ficção. O desenho organizacional, portanto, integra a proteção dos direitos da pessoa afetada.

A explicabilidade deve ser adequada ao propósito. Nem toda decisão exige exposição integral do modelo, e uma descrição matemática pode ser inútil ao destinatário. É necessário informar fatores decisivos, limitações, fontes relevantes e caminhos de contestação. Em alguns casos, testes contrafactuais ajudam a compreender o que poderia alterar o resultado. Segredo comercial não pode bloquear prova indispensável à defesa de direitos, embora mecanismos processuais possam proteger informação legitimamente confidencial.

O risco de paternalismo merece atenção. A proteção da agência não autoriza o Estado a definir escolhas corretas para adultos capazes. Políticas devem combater manipulação oculta e dependência, sem empobrecer diversidade de expressão ou proibir recomendações voluntariamente buscadas. A intervenção justifica-se pela assimetria, pela exploração de vulnerabilidade e pelo impacto sobre direitos, não pela simples presença de influência tecnológica.

Também é necessário evitar que a linguagem de autonomia transfira toda responsabilidade ao usuário. Pessoas não conseguem auditar sistemas complexos individualmente. Desenvolvedores e instituições devem realizar avaliações de impacto, documentar riscos, testar discriminação e permitir supervisão independente. Direitos individuais tornam-se efetivos quando acompanhados de deveres estruturais e fiscalização pública.

O direito à agência humana significativa reúne essas exigências sem pretender resolver todo conflito tecnológico. Ele oferece um critério para avaliar se a pessoa permanece participante ou se foi reduzida a objeto de inferência e gestão. Quanto maior o impacto, a opacidade e a dificuldade

de saída, mais intensos devem ser os deveres de explicação, contestação, alternativa e revisão.

4 Conclusão

A inteligência artificial altera o modo como pessoas são conhecidas e governadas. O sujeito de direitos continua protegido por normas de dignidade, liberdade e igualdade, mas encontra instituições que operam sobre uma versão inferida de sua identidade. Perfis probabilísticos transformam rastros em previsões e previsões em decisões. Quando essa cadeia permanece invisível, o indivíduo pode sofrer consequências sem compreender qual narrativa foi produzida a seu respeito.

A figura do sujeito inferido permite identificar uma dimensão específica do poder algorítmico. O problema não reside apenas em dados incorretos ou discriminação mensurável. Sistemas podem restringir autonomia ao selecionar alternativas, modular atenção e induzir deferência a classificações. Uma decisão formalmente humana não assegura agência quando o operador apenas confirma uma saída que não tem condições de questionar.

O direito à agência humana significativa proposto neste capítulo exige cognoscibilidade, contestação, possibilidade proporcional de recusa e revisão efetivamente humana. Sua intensidade varia conforme risco e contexto, mas seu núcleo permanece: a pessoa deve conservar capacidade prática de compreender a intervenção tecnológica, apresentar razões e influenciar o resultado. A UNESCO, o Regulamento Europeu de Inteligência Artificial e a Convenção Quadro do Conselho da Europa oferecem fundamentos normativos convergentes para essa proteção.

A inovação compatível com os direitos humanos não procura conservar todas as tarefas sob execução humana. Ela distingue automação útil de substituição irresponsável do juízo. Sistemas podem ampliar capacidades, reduzir barreiras e apoiar decisões, desde que permaneçam inseridos em estruturas de responsabilidade e escuta. A condição humana não depende de decidir sem tecnologia, mas de não perder, diante dela, a possibilidade de iniciar, recusar, explicar e transformar o curso da própria vida.

Referências

ARENDT, Hannah. **The human condition**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

CONSELHO DA EUROPA. **Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights Democracy and the Rule of Law**. Strasbourg: Council of Europe, 2024.

FLORIDI, Luciano. **The ethics of information**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HILDEBRANDT, Mireille. **Smart technologies and the end(s) of law: novel entanglements of law and technology.** Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

KANT, Immanuel. **Groundwork of the metaphysics of morals.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Nova York, 16 dez. 1966.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities: the human development approach.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.

SEN, Amartya**. Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

UNESCO. **Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence**. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455. Acesso em: 20 set. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial**. Jornal Oficial da União Europeia, 12 jul. 2024.

VELLOSO, Leandro. **Desordem informacional e a crise da verdade factual nas democracias digitais**. SSRN, 2026. DOI: 10.2139/ssrn.6655659.

YEUNG, Karen. Hypernudge: **big data as a mode of regulation by design.** Information Communication and Society, v. 20, n. 1, p. 118-

136, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism**. New York: PublicAffairs, 2019.

Capítulo 24

CONSENTIMENTO CAPTURADO: BIOMETRIA, EMPRÉSTIMO PESSOAL E A EXPLORAÇÃO FINANCEIRA DA PESSOA IDOSA

Magda Hruza de Souza[1]
Pablo Vinicius Rodrigues Ribeiro[2]

1 Introdução

A evolução tecnológica e o comportamento da sociedade assim como a utilização das novas tecnologias, sua rejeição e desconfiança e sobretudo a sua utilização não consentida ou não garantindo os direitos previstos na lei consumerista e no próprio Estatuto da Inteligência Artificial ainda não aprovado no ordenamento jurídico pátrio é terreno árduo e fértil para muitos estudos dependendo do público a quem é direcionado demandando sempre que haja uma utilização de linguagem simples e que possa conduzir os seus usuários ao completo entendimento do que vem sendo praticado mormente sobre a pseudo celeridade e ausência de quaisquer possibilidades de erro utilizada em discursos padronizados por algumas organizações e que, sem dúvida, merecem acurada crítica e reorganização de procedimentos para não incorrer em questionamentos judiciais e que impactam financeiramente o consumidor e afetam a imagem das organizações sejam púbicas ou privadas.

Neste artigo, em estudo preliminar sobre o tema, examinaremos a questão do consentimento capturado na exploração financeira da pessoa idosa e sua principal característica na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 com a redação dada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019 que tem como objetivo a

1 Advogada, negociadora de conflitos individuais e coletivos, integrante da Comissão de Direito do Trabalho e da Comissão de Mediação e Arbitragem do IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros, Diretora Executiva da ABRH Rio de Janeiro, Integrante do IC-Rio e do Rotary Clube Porto Maravilha no Rio de Janeiro. E-mail: mhruza@terra.com.br

2 Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-graduando (lato sensu) em Direitos Humanos pela FESUDEPERJ. E-mail: pribeiro@pribeiroadv.com.br

proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural e que explicitamente conceitua e determina no artigo 5º ...

XII - **consentimento**: manifestação livre, *informada e inequívoca* pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais *para uma finalidade determinada*;

A clareza do texto legal e a adjetivação nele contida limita muito a possibilidade de abusos ou interpretações extensivas tendo o mesmo texto legal definido em artigos subsequentes suas limitações para atendimento de fins diversos. Ressalte-se, ainda, que o Código de Defesa do Consumidor aprovado pela Lei nº 8.078/1990, criada em 11 de setembro de 1990, que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor e assegura informação adequada e clara sobre produtos e serviços e proteção contra publicidade enganosa e abusiva.

2 A salvaguarda que passou a operar contra o consumidor

A biometria chegou ao crédito de consumo como salvaguarda. A Lei 15.327, de 6 de janeiro de 2026 consolidou essa escolha ao condicionar o desbloqueio do benefício previdenciário para novas operações a termo autenticado por reconhecimento facial ou impressão digital (BRASIL, 2026). O pressuposto é direto: a imagem comprova a presença, e a presença comprovaria a vontade.

Esse pressuposto falha quando a imagem é colhida sob pretexto falso ou sem informações prestadas de forma adequada pela pessoa idosa. Em determinados casos, pessoa idosa é chamada à agência para atualização cadastral e, no balcão, é fotografada, como um sistema de segurança para o cadastro. Nesse momento o fornecedor, por meio de seus prepostos, passa a deter dados documentais do idoso, que podem alimentar contrato que ela não anuiu. O fornecedor passa a deter prova documental de consentimento que nunca existiu.

Daí a primeira proposição. O elemento concebido para proteger o consumidor no mercado passa a operar contra ele no processo. A imagem prova que houve captura de imagem, não que houve informação, compreensão e escolha. O ônus probatório reconhecido quanto à assinatura manuscrita ainda não foi transposto para a autenticação biométrica.

A segunda proposição desloca o foco para o desenho da tutela. A proteção foi construída em torno de um rótulo contratual, o crédito

consignado, e a prática migrou para o rótulo vizinho. O empréstimo pessoal com débito autorizado na conta em que o benefício é creditado captura a mesma verba alimentar na origem, mas escapa da margem consignável, da averbação, do bloqueio automático e da autenticação reforçada da Lei 15.327/2026.

Trata-se de arbitragem regulatória. Enquanto a tutela se organizar por tipo contratual, e não por efeito econômico sobre a renda alimentar, cada reforma produzirá o deslocamento da prática, não o seu fim.

3 Da proteção integral à Lei 15.327/2026: o arcabouço normativo e o seu ponto cego

A proteção da pessoa idosa no crédito tem base constitucional expressa: dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), promoção do bem de todos sem discriminação por idade (art. 3º, IV), defesa do consumidor como direito fundamental (art. 5º, XXXII) e como princípio da ordem econômica (art. 170, V). O art. 230 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar a pessoa idosa (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Pessoa Idosa densifica esse dever. Os arts. 2º a 4º consagram a proteção integral e vedam negligência e constrangimento e o art. 71 assegura prioridade de tramitação de expedientes gerais. Por sua vez, a tutela penal é explícita, como por exemplo, quando o art. 102 pune a apropriação ou o desvio de proventos e pensão com reclusão de um a quatro anos e multa; quando o art. 104 tipifica a retenção de instrumento para assegurar recebimento de dívida; quando o art. 106 alcança a indução a ato que comprometa o patrimônio. Os crimes são de ação penal pública incondicionada e o art. 95 afasta as escusas dos arts. 181 e 182 do Código Penal (BRASIL, 2003).

A incidência do Código de Defesa do Consumidor sobre as instituições financeiras está pacificada pela Súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2004). Aplicam-se o art. 6º, III, e o art. 52, sobre informação prévia e adequada no crédito, e o art. 39, IV, que veda prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor em razão de idade, saúde ou condição social. Somam-se o art. 46, o art. 51, I e XV, e o art. 42, parágrafo único.

Em 2021, o legislador inseriu no Código o Capítulo VI-A, arts. 54-A a 54-G, sobre prevenção e tratamento do superendividamento, e

os arts. 104-A a 104-C, sobre conciliação. O art. 54-A, § 1º, define o instituto:

> Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação (BRASIL, 2021, art. 54-A, § 1º).

O mínimo existencial foi regulamentado pelo Decreto 11.150, de 26 de julho de 2022. A definição desloca o eixo da análise do valor nominal da dívida para o efeito do pagamento sobre a subsistência do devedor.

O quadro é complementado pelas normas ordinárias do direito, senão vejamos: os arts. 104, 166 e 171 do Código Civil disciplinam os elementos e a invalidade do negócio; os arts. 138 a 150 tratam do erro e do dolo; o art. 157 cuida da lesão; o art. 422 impõe a boa-fé objetiva; o art. 884 veda o enriquecimento sem causa. O art. 191 torna nula a renúncia à prescrição anterior à sua consumação (BRASIL, 2002).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais qualifica o dado biométrico como sensível (art. 5º, II), exige informação clara sobre a finalidade (art. 9º) e submete esse dado a consentimento destacado e específico (art. 11). A imagem colhida para atualização cadastral e empregada para formalizar crédito configura desvio de finalidade, e o consentimento assim obtido não é livre, informado nem específico (BRASIL, 2018).

Sancionada em 6 de janeiro de 2026, com as exigências de segurança em vigor desde 19 de maio de 2026, a Lei 15.327/2026 estabeleceu o bloqueio automático do benefício para novas operações de crédito. O desbloqueio exige autorização prévia, pessoal e específica, por termo autenticado por biometria e assinatura eletrônica qualificada ou autenticação de múltiplos fatores. Além disso, a lei veda contratação por telefone ou procuração, determina o retorno automático ao bloqueio, prevê devolução integral em caso de desconto indevido e veda o desconto de mensalidades associativas (BRASIL, 2026).

A instabilidade do setor aparece no episódio seguinte, na medida em que a Medida Provisória 1.355/2026 reduziu a margem consignável total de 45% para 40% e perde eficácia por decurso de prazo em setembro de 2026, com retorno da margem a 35% para empréstimos e 10% para cartão.

Outras normas administrativas fecham o desenho da respectiva legislação. A prova de vida, por força do art. 69, § 8º, da Lei 8.212/1991,

com a redação da Lei 14.199/2021, e da Portaria PRES/INSS 1.408/2022, é feita desde 1º de janeiro de 2023 pelo próprio INSS mediante cruzamento de bases de dados, e a autarquia adverte que não convoca beneficiários nem envia agentes para recadastramento. Nesse sentido, deslegitima-se a convocação de pessoa idosa à agência sob esse pretexto.

O arcabouço é denso, mas tem ponto cego. As travas de 2026 incidem sobre operações identificadas pelo rótulo de consignado ou pela averbação junto à autarquia. Contudo, o empréstimo pessoal com débito automático na conta de recebimento captura a mesma verba, na mesma data, com o mesmo automatismo, e permanece fora da margem, do controle, do bloqueio e da autenticação reforçada.

4 Anatomia de um consentimento capturado

A hipótese que exemplifica a problemáticas dos empréstimos pessoais é a de consumidora com 70 anos, aposentada por idade, titular de benefício equivalente a um salário-mínimo. Seu benefício previdenciário era creditado em conta mantida em instituição financeira, que funcionava como mera conta de recebimento.

A consumidora não operava crédito, não movimentava investimentos e comparecia à agência apenas para sacar o valor mensal, mas foi submetida a situação de engano, nos caixas da instituição e risco de superendividamento. A respectiva dinâmica ocorrida por ser dividida em seis fases.[1]

> **Fase 1, a captura da imagem.** No início de 2026, a consumidora encontra o cartão bloqueado no caixa eletrônico, sem motivo declarado e dentro do prazo de validade. Ao ser atendidas nos guichês de atendimento, a idosa é informada que o bloqueio é por segurança e recebe promessa de substituição futura. Para liberar o benefício, transfere-se o valor para outra conta da consumidora, mediante fotografia registrada no momento do atendimento, para autenticação da operação. No mesmo atendimento, sem o conhecimento da consumidora, é lançado empréstimo pequeno, jamais sacado.

1 O caso narrado nesta seção é hipótese composta, construída a partir de padrões recorrentes identificados em litígios de consumo envolvendo pessoas idosas e instituições financeiras. Não corresponde a processo determinado, e nomes, datas, valores e demais elementos de identificação foram suprimidos ou alterados.

Fase 2, o teste. Dezenove dias depois, é debitada automaticamente parcela única em valor de pouco mais que o empréstimo. O acréscimo aproxima-se de 20% em pouco menos de trinta dias.

Fase 3, a escalada. No dia imediatamente seguinte à quitação, ocorre nova liberação, em valor superior, parcelado em mais de um ano em parcelas que superam, aproximadamente 60% do benefício previdenciário e que, ao final, totalizam o triplo do valor liberado.

Fase 4, o pretexto. A consumidora é, novamente, convocada à agência para atualização cadastral e troca de cartão. No local, é novamente fotografada e submetida a procedimentos cuja natureza desconhece. A preposta a orienta a abrir conta em banco público e a transferir para lá o recebimento do benefício. Consulta posterior à central de atendimento revela que nenhum registro indicava essa necessidade. Em novo atendimento, oferece-se conta corrente com cartão de crédito sem mensalidade, sob advertência velada de que os bloqueios se repetiriam, por questões de segurança, caso a oferta fosse recusada.

Fase 5, a descoberta. Ao deixar a agência, nesse segundo momento, a consumidora idosa já conta com o acréscimo do empréstimo em sua conta, sem jamais deter conhecimento.

Fase 6, a recaptura. As liberações jamais são sacadas, seja pelo desconhecimento do consumidor idoso – que, normalmente, comparece aos caixas eletrônicos para sacarem exatamente o valor de seu benefício – seja porque não há interesse em valor jamais contratado. Tais valores, contudo, permanecem na conta e são recapturadas pela própria fornecedora, mês a mês, por débito automático. O crédito não gera proveito econômico algum e não é suficiente para quitar o empréstimo gerado, que passa a ser adimplido com o benefício previdenciário.

Note-se que a operação é de empréstimo pessoal, não consignado, com autorização de débito na conta em que o benefício é creditado. O efeito econômico é idêntico ao do consignado, porque a verba é capturada na origem; a moldura regulatória é outra, sem margem, averbação, bloqueio automático ou autenticação reforçada.

As condições econômicas constam do próprio instrumento: taxas mensais estratosféricas, sob o pretexto de que o consumidor não faria jus a crédito barato em outras instituições. A problemática gerada por esses empréstimos, contudo, é que o valor da parcela do empréstimo compromete

mais da metade do valor do benefício. Ao questionar a contratação dos valores, que nunca lhe geraram proveito econômico, o consumidor idoso é confrontado com a sua própria selfie, que foi utilizada na contratação, e que serviria de prova do consentimento do pacto. A saída possível para o idoso hiper vulnerável é apenas uma, refinanciar o valor cobrado e se render a infinitas parcelas menores com juros maiores.

Além disso, duas cláusulas que aparecem nesses contratos dos casos hipotéticos merecem destaque. A primeira cláusula é a que declara renúncia prévia à prescrição e invoca o art. 191 do Código Civil, que só a admite depois de consumada, insofismavelmente nula (mas apenas mediante questionamento judicial). A segunda cláusula registra compromisso de não questionar futuramente a abusividade dos juros, o que colide com o art. 51, I e XV, do Código de Defesa do Consumidor.

O protocolo indica, ainda, que a proposta foi emitida por empresa terceirizada de telemarketing, ainda que o atendimento tenha sido prestado no balcão de atendimento dentro de agência da instituição. O documento descreve operação diversa da que se passou.

Verifica-se, portanto, evidente dissonância no uso da biometria como salvaguarda, uma vez que a constatação de que a pessoa foi atendida e estava presente no momento da contratação não importa dizer que a contratação ocorreu em condições de prestação de informação adequada e clara, nos termos do CDC, tampouco que foi consciente.

5 A resposta jurisprudencial, as objeções e o que ainda não foi decidido

Como resposta, a jurisprudência oferece três apoios ao consumidor. O primeiro é a responsabilidade objetiva do art. 14 do Código de Defesa do Consumidor, reafirmada pela Súmula 479 do Superior Tribunal de Justiça e pelo Tema Repetitivo 466: as instituições respondem por fraudes e delitos de terceiros em operações bancárias, por fortuito interno. A fraude de preposto está a fortiori abrangida, na qual também se enquadra a omissão de informações necessárias (art. 66, CDC).

O segundo apoio é probatório, na medida em que o Tema Repetitivo 1.061, julgado no REsp 1.846.649/MA pela Segunda Seção, fixou-se:

> Na hipótese em que o consumidor/autor impugnar a autenticidade da assinatura constante em contrato bancário juntado ao processo pela

> instituição financeira, caberá a esta o ônus de provar a autenticidade (CPC, arts. 6º, 369 e 429, II) (BRASIL, 2022).

A tese foi construída para a assinatura manuscrita, de modo que sua extensão à autenticação biométrica é o passo que a jurisprudência, em caráter de consolidação de tese, ainda precisa dar. A fotografia colhida no balcão prova que houve captura de imagem em certo instante, mas não prova que ela foi colhida para aquele contrato, que o conteúdo foi apresentado e que a consumidora quis contratar. Exigir dela a prova do contrário é impor prova de fato negativo.

O terceiro apoio é restitutório, o que se depreende do Tema Repetitivo 929, julgado nos EREsp 1.413.542/RS pela Corte Especial, relator para o acórdão o Ministro Herman Benjamin, em 21 de outubro de 2020, no qual assentou-se que a repetição em dobro do art. 42, parágrafo único, cabe quando a cobrança indevida contraria a boa-fé objetiva, independentemente do elemento volitivo, com modulação a partir de 30 de março de 2021 (BRASIL, 2021c).

Quatro questões correlatas estão afetadas ao rito dos repetitivos, sem tese fixada. O Tema 1.435, afetado em 18 de maio de 2026 sob relatoria da Ministra Isabel Gallotti, nos REsp 2.232.320/SC, 2.219.822/MG, 2.219.864/MG e 2.232.327/SC, com suspensão nacional, discute se há dano moral presumido em descontos indevidos sobre benefício previdenciário. O Tema 1.414, relator o Ministro Raul Araújo, com afetação noticiada em 10 de março de 2026, tratará da validade e da abusividade dos contratos de cartão de crédito consignado. O Tema 1.328 cuidará do dano moral *in re ipsa* na invalidação de cartão com reserva de margem consignável. O Tema 1.378, relator o Ministro Antonio Carlos Ferreira, afetado em sessão eletrônica de 27 de agosto a 2 de setembro de 2025, examinará a suficiência das taxas médias do Banco Central para aferir abusividade dos juros.

O Tema 1.435 opera contra a tese aqui sustentada. Ao propor a afetação, a relatora consignou que a Terceira e a Quarta Turmas entendem que o desconto não autorizado, por si só, não configura dano moral, exigindo-se demonstração concreta de violação a direitos da personalidade. A Comissão Gestora de Precedentes identificou 7.424 processos sobre a matéria apenas no Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Como contraste, na Apelação Cível 1004461-83.2018.8.26.0481 a 22ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo julgou caso de consumidor de 86 anos com empréstimos sucessivos a

22% ao mês, equivalentes a 1.050,78% ao ano. O colegiado readequou as taxas à média de mercado, determinou devolução em dobro, fixou dano moral de R$ 10 mil e remeteu cópia à Defensoria Pública, ao Procon e ao Banco Central. Do voto consta que "resta evidente a conduta imprópria da apelada ao reiteradamente oferecer a contratação de diversos e simultâneos empréstimos ao mesmo contratante" (SÃO PAULO, 2019).

No âmbito dos empréstimos não reconhecidos, contudo, destaca-se que há decisões que reputam a assinatura, a gravação telefônica ou a biometria prova bastante do consentimento, com prevalência do *pacta sunt servanda*, ignorando-se a vulnerabilidade do idoso. A objeção é séria, porque o registro existe e é verificável. A resposta é que ele prova um evento, não um estado mental juridicamente relevante.

6 Hipervulnerabilidade, capacidade financeira e a arquitetura da decisão

A vulnerabilidade do consumidor é presumida pelo art. 4º, I, do Código de Defesa do Consumidor. Quando o consumidor é pessoa idosa que contrata crédito por interface tecnológica, a vulnerabilidade técnica se agrava e a doutrina fala em hipervulnerabilidade (MARQUES; MIRAGEM, 2012). O mesmo referencial descreve o assédio de consumo, a oferta insistente que explora a dificuldade de recusa. Khouri (2023, p. 135), registra que:

> Os consumidores idosos são os mais atingidos por altos índices de violações de direitos em relações de consumos, as situações são as mais variadas; entre as mais recorrentes estão: a falta de cobertura ou aumentos abusivos em planos de saúde, cobranças indevidas, abusivas e superendividamento por bancos e financeiras e situações de venda casada.

Marson descreve a diminuição da capacidade financeira como fator de exploração patrimonial da pessoa idosa (MARSON, 2017, p. 949). James, Boyle e Bennett demonstram que a suscetibilidade a golpes se manifesta em idosos sem diagnóstico de demência, o que desloca o problema da incapacidade civil para a arquitetura da decisão (JAMES; BOYLE; BENNETT, 2014, p. 107).

Os dados brasileiros confirmam a escala. Na Operação Sem Desconto, deflagrada pela Controladoria-Geral da União e pela Polícia Federal em 23 de abril de 2025, estimou-se que cerca de 6 milhões

de aposentados e pensionistas podem ter sido lesados por descontos associativos não autorizados, com impacto aproximado de R$ 6,3 bilhões; de 1.273 beneficiários entrevistados, 1.242, ou 97%, informaram não ter autorizado o desconto (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025). Entre 2019 e maio de 2023, os idosos inadimplentes cresceram 32,7%, contra 13,4% da média da população (SERASA, 2023), e cerca de 40% das pessoas com mais de 60 anos já foram alvo de golpe bancário (FEBRABAN, 2025).

Esses achados têm consequência sobre o dever de informação. O declínio da velocidade de processamento e da memória de trabalho torna a informação padronizada insuficiente para produzir compreensão. O art. 6º, III, e o art. 52 não se satisfazem, diante de consumidor hipervulnerável, com a entrega formal do instrumento: exigem compreensão efetiva do valor liberado, das parcelas, do custo efetivo total e da forma de cobrança. Sem isso incide o art. 46.

O encontro com a teoria dos vícios do consentimento é imediato, pois sem informação compreensível, a vontade se forma sobre representação equivocada da realidade, hipótese dos arts. 138 a 144 do Código Civil. Se o fornecedor induz essa representação, por pretexto de atualização cadastral ou por ameaça velada de novos bloqueios, o caso é de dolo, dos arts. 145 a 150 e a desproporção formada sob inexperiência atrai o art. 157.

No ambiente digital, o problema muda de natureza. O clique, a assinatura eletrônica e a leitura biométrica produzem registro robusto sobre um ato cognitivo frágil. A assimetria probatória passa a espelhar a assimetria cognitiva e a inverte em favor de quem a explorou.

7 Conciliação do superendividamento, triagem e os limites do consenso sobre negócio inexistente

O tratamento do superendividamento da Lei 14.181/2021 tem desenho próprio. Os arts. 104-A a 104-C estruturam rito bifásico: na fase conciliatória, audiência global com todos os credores de dívidas de consumo, na qual o consumidor apresenta plano de pagamento de até cinco anos, preservado o mínimo existencial; frustrada a conciliação, revisão e repactuação, com plano judicial compulsório que assegura ao credor o principal corrigido.

A institucionalização veio pelo Conselho Nacional de Justiça. A Recomendação 125/2021, aprovada na 61ª Sessão Extraordinária, de

14 de dezembro de 2021, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, orienta a criação de núcleos de conciliação e mediação de superendividamento, que podem funcionar junto aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021). A Recomendação 153/2024 trata de rede permanente de renegociação e da homologação de acordos perante os Procons.

Fora do processo, a plataforma consumidor.gov.br oferece via direta de composição, com dez dias para a resposta da empresa e vinte para a avaliação do consumidor. O relatório Consumidor em Números 2021 registrou índice médio de solução de 78,4% e prazo médio de sete dias (BRASIL, 2021b). O índice soma as reclamações finalizadas resolvidas às finalizadas não avaliadas, de modo que funciona como teto otimista.

Ainda assim, o método consensual não serve à hipótese examinada, por razão de objeto. Conciliar pressupõe dívida existente a repactuar, e o acordo sobre negócio que não se formou o convalida pelo consenso. Propõe-se critério de triagem: havendo indício de vício na formação do consentimento, declara-se primeiro a inexistência ou a nulidade, com tutela de urgência para estancar a captura da verba alimentar; o método consensual vem depois, sobre o passivo remanescente.

Quando cabível, o consenso deve operar sob salvaguardas verificáveis: assistência técnica obrigatória ao consumidor idoso, oficina prévia de educação financeira, apresentação do custo efetivo total comparado à taxa média divulgada pelo Banco Central e controle judicial efetivo na homologação, vedada a renúncia a direitos indisponíveis.

Embora o presente artigo tenha como foco a hipervulnerabilidade do idoso e o descumprimento das normas legais em obtenção de dados quando da obtenção de créditos junto a instituições bancárias a prática empresarial e o volume crescente de demandas junto ao Poder Judiciario têm levado a um movimento crescente de reavaliação de mecanismos internos e ampliação de canais entre fornecedores de serviços e produtos e seus consumidores.

Tem sido prática desenvolvida em vários segmentos empresariais o aprimoramento dos SAC – Serviços de Atendimento ao Consumidor para que haja celeridade na análise do fato levado ao conhecimento da empresa e para dirimir eventuais dúvidas que possam ser sanadas com explicações mais claras e objetivas como determinado pela lei ou que haja a reparação em dados concretos verificada a pertinência do relato feito.

E os mecanismos concebidos como salvaguarda também utilizados para acesso a compras por meio eletrônico, acesso a informações prestadas por órgãos públicos e ainda acesso, ai compreendido como autorização para ingresso em prédios físicos, podem exemplificar situações também levadas ao Poder Judiciário e submetidas à mediação pré-processual e obtidas as soluções por consenso entre as partes com o auxilio de um terceiro facilitador ou mesmo com a instalação de serviços de mediação extrajudiciais que menos onerosos e mais céleres podem elevar o grau de satisfação dos usuários e a fidelidade necessária do consumidor ao prestador.

8 Considerações finais

A biometria e a fotografia facial, concebidas como salvaguarda, converteram-se em instrumento de simulação do consentimento quando a imagem é colhida sob pretexto falso. O registro prova a captura da imagem, não a informação, a compreensão e a escolha, sendo incapaz de suprir as exigências de informações adequadas e claras ao consumidor, especialmente o consumidor idoso.

A proteção foi desenhada em torno de um rótulo contratual e a prática migrou para o empréstimo pessoal com débito automático na conta de recebimento. O efeito econômico é o mesmo, a moldura regulatória é outra. Enquanto a tutela se organizar por tipo de contrato e não pela hiper vulnerabilidade do idoso, cada reforma deslocará a prática em vez de encerrá-la.

As travas da Lei 15.327/2026, bloqueio automático, autorização prévia, pessoal e específica, autenticação biométrica com assinatura eletrônica qualificada ou múltiplos fatores e retorno automático ao bloqueio, devem incidir sobre toda operação de crédito que capture parcela de benefício previdenciário na conta de recebimento, qualquer que seja o rótulo do contrato. O critério de incidência passa a ser o efeito econômico sobre a renda alimentar, verificável pelo cruzamento entre a data do crédito e a data do débito na mesma conta.

Referências

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

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 4.949, de

2021. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2021.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 5.117, de 2024. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.150, de 2022. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria PRES/INSS nº 1.408, de 2022. Brasília, DF: INSS, 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF, 1991.

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

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Estatuto da Pessoa Idosa, denominação alterada pela Lei nº 14.423, de 2022. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Brasília, DF, 2021a.

BRASIL. Lei nº 14.199, de 2021. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.355, de 2026. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Consumidor em números 2021. Brasília, DF: Senacon, 2021b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 297. Segunda Seção. J. 12 maio 2004. DJ 8 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 479. Tema 466.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp nº 1.413.542/RS. Corte Especial. Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin. J. 21 out. 2020. DJe 30 mar. 2021c. Tema 929.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.846.649/MA. Segunda Seção. Tema 1.061. ED julgados em 27 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1.328. Segunda Seção. Afetado, sem tese fixada.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1.378. Segunda Seção. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Afetado em set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1.414. Segunda Seção. Rel. Min. Raul Araújo. Afetação noticiada em 10 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1.435. Segunda Seção. Rel. Min. Isabel Gallotti. Afetado em 18 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 125, de 14 de dezembro de 2021. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 153, de 2024. Brasília, DF: CNJ, 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Operação Sem Desconto. Brasília, DF: CGU, 2025.

FEBRABAN. Radar Febraban. São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, 2025.

FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: a mediação do sobreendividamento. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 65, p. 107-128, maio 2003.

JAMES, Bryan D.; BOYLE, Patricia A.; BENNETT, David A. Correlates of susceptibility to scams in older adults without dementia. Journal of Elder Abuse & Neglect, v. 26, n. 2, p. 107-122, 2014.

KHOURI, Paulo R. Roque A. A vulnerabilidade do consumidor idoso e a necessidade de proteção especial. *In*: SILVA, Regina Beatriz Tavares da; BOULOS, Kátia; BOSCH, Maria José Bravo (coord.). Tratado da pessoa idosa = Tratado de la persona mayor. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2023. p. 135, e-book.

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

MARSON, Daniel C. Diminished financial capacity and financial exploitation of older adults. Innovation in Aging, v. 1, supl. 1, p. 949, jul. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1004461-83.2018.8.26.0481. 22ª Câmara de Direito Privado. Rel. desig. Des. Roberto Mac Cracken. J. 2019.

SERASA. Mapa da inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil. São Paulo: Serasa Experian, 2023.

Capítulo 25

IMPACTOS DOS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NA ATIVIDADE AGRÍCOLA: UMA ANÁLISE DA INSTABILIDADE PRODUTIVA, DA VULNERABILIDADE DO AGRICULTOR E DA NECESSIDADE DE PROTEÇÃO JURÍDICA

Paulo Cesar de Lara[1]
Caroline Pinheiro[2]
Julio Dias Lago[3]

1 Introdução

A atividade agrícola ocupa posição fundamental na economia e na segurança alimentar, mas está diretamente ligada às condições ambientais e climáticas. Embora a produção rural esteja historicamente sujeita a riscos naturais, a ocorrência de eventos climáticos extremos, como secas prolongadas, chuvas intensas, geadas, granizos, e principalmente tornados, pode ampliar significativamente os prejuízos e comprometer a continuidade das atividades produtivas.

É importante ressaltar que, os fenômenos citados acima, não apresentam apenas perdas pontuais na produção, mas sim a perda significativa, podendo até comprometer a renda, patrimônio e a capacidade de recuperação de créditos dos agricultores, especialmente daqueles que dispõem de menor estrutura econômica para suportar períodos de extrema instabilidade.

Dessa maneira, o aumento dos eventos climáticos extremos evidencia a vulnerabilidade que ultrapassa a esfera individual, alcançando questões

1 Pós-Doutorando em Sociologia do Direito pela Universidade de Salento - Lecce – Itália. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

2 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná, Brasil. E-mail: carolinepinheiro356@gmail.com

3 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná, Brasil. E-mail: juliodiaslago@gmail.com

relacionadas à segurança alimentar, à economia e ao desenvolvimento sustentável.

Com o aumento dos tornados ocasionados pelas mudanças climáticas abruptas neste ano, muitas famílias de labor no que diz à produção rural, enfrentam um cenário crítico com relação a sua produtividade e dívidas contraídas devido ao investimento no plantio, onde provisionaram a quantidade da safra, para seu lucro, entretanto, não o obtiveram, por força maior.

Nesse contexto, torna-se necessário a compreensão de que maneira o ordenamento jurídico pode atuar diante dos riscos decorrentes destes eventos climáticos. A proteção jurídica da atividade agrícola não se limita à reparação dos danos já ocorridos, envolvendo também mecanismos e dispositivos de prevenção, redução de riscos e suporte à recuperação dos produtores afetados.

Assim, o presente capítulo visa analisar os impactos dos eventos climáticos extremos sobre a atividade agrícola, considerando seus reflexos na estabilidade produtiva e na vulnerabilidade dos agricultores, bem como discutir a necessidade de instrumentos jurídicos capazes de contribuir para a prevenção, mitigação e enfrentamento dessas consequências.

2 Eventos climáticos extremos e os impactos na atividade agrícola

Conforme Faria & Skamvetsakis (2025), os eventos climáticos extremos, como: inundações, ciclones/furacões, seca/calor extremo, poluição do ar e outros desequilíbrios ambientais vem produzindo danos cada vez maiores no meio ambiente. Os danos referidos vêm causando severos prejuízos no setor primário de produção agrícola dos Campos Gerais. Segundo Faria & Skamvetsakis (2025), apud. Rocha (2021), isso acontece como resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

Dentre os fenômenos ocasionados pelas mudanças climáticas extremas, destaca-se que os tornados estão entre os mais intensos e destrutivos, surgindo em condições de alta instabilidade atmosférica e frequentemente associados a sistemas convectivos (Mej, 2025).

Segundo França & Peres (2017), a formação de tempestades severas de maior frequência de tornados no Brasil ocorre no sul e sudeste do país,

principalmente devido ao choque de massas de ar de origem polar e de origem tropical, originando vastas áreas de instabilidade.

Consequentemente, o grupo que mais se torna vulnerável em cenários como este, são os produtores rurais, tendo em vista que com um acontecimento climático dessa magnitude, os desastres advindos são extremamente severos e prejudiciais à produtividade dos agricultores.

O caso de Piraí do Sul deixa evidente a vulnerabilidade e instabilidade que afeta o ramo agrícola. Isso se dá pela fragilidade das culturas cultivadas na região sul do país ao perecimento frente à instabilidade que vivencia-se atualmente.

Portanto, é necessário um olhar específico para a realidade atual dos agricultores, tendo em vista a instabilidade produtiva e econômica, bem como a insegurança destes profissionais.

3 O tornado de Piraí do Sul e a vulnerabilidade do produtor rural

De maneira específica, o fenômeno climático que assolou a cidade de Piraí do Sul ocorreu no dia 8 de agosto de 2026, sendo classificado como nível F3 pela Escala Fujita, por ter rajadas de ventos estimadas entre 250 e 330 quilômetros por hora. Nesse sentido, é importante ressaltar que as imagens de satélite demonstram que o tornado deteve uma trajetória contínua de, ao menos, 17 quilômetros de destruição.

O evento causou prejuízos estimados em R$ 10 milhões de reais para a agricultura e agropecuária local, atingindo áreas de reflorestamento, lavouras e várias estruturas rurais, além de rebanhos de bovinos, suínos, equinos, aves e ovinos, e também à apicultura.

Além disso, o desastre climático resultou em diversas consequências para a continuação da atividade agrícola na região, tais como: desastre financeiro local; perdas de infraestruturas necessárias para a continuação das atividades agrícolas e a perda imediata de lavouras e zonas de reflorestamento.

A intensificação de eventos como o caso supramencionado, não são casos isolados, mas parte de um padrão identificado pela climatologia científica. Lopes e Nascimento (2025) analisam um banco de dados com 310 ocorrências de tornados no sul do Brasil, no recorte temporal de 1807 e 2020, e identificou que o setor de maior frequência de eventos climáticos

graves como os tornados, abrange o norte do Rio Grande do Sul, o oeste de Santa Catarina e o sudeste do Paraná, com pico de ocorrência durante o inverno.

Essa concentração regional é reforçada pelo estudo de Dias (2011), que já apontava a região sul como caracterizada por uma mais alta frequência de tempestades severas do país, fenômeno historicamente associado à ocorrência de tornados.

O mesmo trabalho, no entanto, faz uma ressalva metodológica importante: o aumento do número de tornados no Brasil não necessariamente é explicado apenas por mudanças climáticas, sugerindo que parte do crescimento aparente reflete também ao aumento dos meios de comunicação, câmeras e redes sociais que captam eventos antes não registrados.

O fato dos eventos climáticos serem mais severos na região sul do país, mais especificamente no estado do Paraná, apresenta uma grande preocupação para o cenário da agricultura nacional. De acordo com o ranking elaborado por Agro World (2024), o estado do Paraná postula como o segundo estado mais produtivo do país, sendo visto, inclusive, como o ente federativo mais produtivo da região sul do Brasil.

Para viabilizar o plantio, o produtor rural vê-se obrigado a captar financiamentos prévios ou firmar contratos futuros com cooperativas, buscando o mínimo de previsibilidade para a safra. Contudo, essa exigência o coloca em uma posição de extrema insegurança diante de eventos climáticos extremos.

A ocorrência frequente de intempéries que destroem lavouras não apenas gera insegurança na hora de contrair crédito, como também ameaça arruinar o agricultor, de maneira irreversível, caso ocorra a perda total dos grãos após a contratação do financiamento.

Eis aqui o ponto alvo do estudo: a necessidade de um fundo garantidor para os agricultores em casos de catástrofes ambientais, para que estes detenham uma maior segurança jurídica e econômica, bem como a previsibilidade no exercício da principal atividade econômica do país.

4 O papel do ordenamento jurídico na mitigação dos impactos climáticos e na proteção do produtor rural

Para a mitigação dos impactos climáticos na produção dos agricultores, primeiramente se faz necessário a análise do ordenamento

jurídico, e quais são os dispositivos de proteção à essa população ante a imprevisibilidade climática.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro define uma série de benefícios visando a manutenção e a proteção dos produtores rurais. O mais conhecido é o alongamento da dívida rural, o qual detém o embasamento jurídico no art. 5º da Lei nº 9.138/95.

O referido instituto, além de deter um *caput* específico no ordenamento supracitado, apresenta um entendimento muito favorável no Superior Tribunal de Justiça, o qual, por meio da Súmula 298, reconheceu o direito absoluto dos produtores rurais à negociação da dívida contraída, sendo o credor um órgão estatal ou uma instituição financeira privada.

Em suma, o benefício proporciona uma renegociação dos empréstimos realizados para custear as despesas da lavoura, se apresentando, deste modo, como uma importante saída dos agricultores em momentos de crises climáticas severas.

Seguindo no mesmo prisma, outro benefício oferecido pelo Governo Federal é o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), o qual detém o dever de isentar produtores rurais de arcar com as custas dos financiamentos contraídos para custear o plantio da lavoura. Porém, infelizmente, o referido instrumento de proteção de crédito possui o pequeno limite de R$200.000,00 por ano.

Embora o instituto seja visto como uma decisão assertiva do Governo Federal, o programa necessita de aprimoramentos significativos, tendo em vista o reduzido valor oferecido para a proteção de créditos do produtor, bem como a estrutura em que foi concebido.

Como se sabe, os custos do cultivo das lavouras superam, de maneira recorrente, o limite máximo oferecido pelo programa. Consequentemente, a utilização de todo o montante disponibilizado se demonstra insuficiente para liquidar integralmente os débitos do agricultor, trazendo um singelo alívio financeiro ao produtor.

Ademais, ressalta-se que o meio de implementação do benefício, via programa governamental, não confere a segurança financeira e jurídica necessária, tampouco assegura previsibilidade ao agricultor, dada a extrema vulnerabilidade desses programas a alterações e revogações arbitrárias, diferentemente de uma garantia consolidada em lei, como no caso do alongamento da dívida rural.

Se o benefício estivesse devidamente estipulado em ordenamento jurídico próprio, a previsibilidade e segurança do agricultor estariam garantidas, de maneira diversa do método adotado.

Sendo assim, diante da análise realizada para a elaboração deste capítulo, restou latente a constatação da precariedade dos benefícios oferecidos pela máquina estatal. Embora o prolongamento de dívida rural seja um benefício pertinente e devidamente constituído por métodos legislativos, não isenta o produtor dos prejuízos causados por desastres naturais fora de seu controle, medida esta que não se apresenta condizente com um país que detém a renda primária dos serviços voltados ao agronegócio.

Por outro lado, o PROAGRO se desenha como um mecanismo governamental de suma relevância. Contudo, seu pleno aperfeiçoamento exige reformas estruturais indispensáveis para assegurar a efetiva segurança jurídica e a previsibilidade às atividades no campo. Dentre as adequações prioritárias, destacam-se o aumento substancial do teto de cobertura, a ampliação da tempestividade na concessão dos recursos e a consolidação de seus efeitos por meio de marco legal formal, conferindo estabilidade normativa e resguardando os direitos do produtor rural contra oscilações conjunturais.

Cabe frisar, ainda, que o pleito de intensificar o teto e a frequência que o programa pode ser utilizado, não é visto como um pensamento imaterial, tendo em vista a existência do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), o qual determina a devolução da quantia monetária investida em determinadas modalidades de investimento no caso da quebra das instituições financeiras detentoras do título investido, ao teto de R$ 250.000,00 por agência financeira, restringido a R$1.000.000,00 por CPF, no período de quatro anos.

Portanto, tendo em vista que, de acordo com Lima e Furlan (2026) o setor do agronegócio movimenta aproximadamente 30% da receita do Produto Interno Bruto brasileiro, o fato de se pleitear um aumento no teto do PROAGRO não se apresenta como uma matéria inimaginável na visão dos presentes, diante do fato que o Fundo Garantidor de Crédito, benefício voltado aos investimentos - matéria pouco divulgada e que traz pouca receita ao PIB - detém um limite muito mais acentuado do que o programa voltado ao agronegócio, desfavorecendo, novamente, o produtor rural.

5 Considerações finais

O presente capítulo buscou demonstrar que os eventos climáticos extremos, em especial o tornado que surgiu em agosto de 2026 em Piraí do Sul (PR), trazendo um evento recente e expressivo como base de contextualização de todo o texto.

É necessário apontar que este tipo de fenômeno natural não gera apenas perdas pontuais na produção, mas ameaça a renda, o patrimônio e a capacidade de pagamento do produtor rural, o qual precisa, na maioria dos casos, se endividar, de maneira manifesta, antes de qualquer contrapartida advinda da plantação, assumindo o risco de perdê-la.

A literatura que tange a climatologia da região Sul do Brasil, incluindo o sudeste do Paraná, concentra-se em grandes incidências de tornados, o que torna o risco previsível, mesmo que o evento em si não o seja. Ressalva-se contudo, que a parte do aumento de incidentes desta natureza esteja ligada ao avanço tecnológico, e não apenas aos fatores agravantes da natureza.

Na questão jurídica, verificou-se que o ordenamento oferece instrumentos relevantes, no entanto, insuficientes. O alongamento da dívida rural, previsto no art. 5º da Lei nº 9.138/95 e reconhecido pela Súmula 298 do STJ, possui sólida base legal e jurisdicional, porém detém a função de renegociar o saldo devedor, adiando o problema sem evitar o prejuízo suportado pelo agricultor.

O PROAGRO, por sua vez, cumpre papel importante ao amparar o produtor diante das perdas, mas o limite do valor que cobre os danos é demasiadamente reduzido, completamente incompatível com os custos reais do cultivo. Além disso, sua natureza de programa governamental o torna vulnerável a revogações e alterações, diferentemente de um direito assegurado por lei.

Deste modo, proteger o agricultor contra os riscos climáticos não é mera assistência, mas condição para segurança alimentar, estabilidade econômica e desenvolvimento sustentável. Diante da ocorrência desses graves eventos, a segurança jurídica do produtor não pode depender de programas facilmente revogáveis, nem de medidas que apenas adiam a dívida.

Sendo assim, defende-se o fortalecimento da proteção ao produtor rural por meio do aprimoramento do referido programa, com a elevação substancial do teto de cobertura dos prejuízos, além da consolidação de

um mecanismo jurídico formal, assegurado pela Constituição Federal ou por legislação específica, que garanta estabilidade e segurança jurídica contínuas ao setor.

Referências

FARIA, Neice Muller Xavier; SKAMVETSAKIS, Adriana. **Eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul e os impactos na Saúde dos Trabalhadores.** Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 50, p. eddsst8, 2025.

MEJ, Thiago. **Avaliação de danos de tornados ocorridos no estado do Paraná utilizando a Escala Fujita Melhorada**. 2025.

HASSAN, Vitor Vaz et al. **Características Meteorológicas do Ambiente Sinótico e de Meseoescala Associadas ao Evento de Tornado na Cidade de Xanxerê-SC, em Abril de 2015**. Anuário do Instituto de Geociências, v. 40, n. 3, p. 131, 2017.

LOPES, Murilo Machado; NASCIMENTO, Ernani de Lima. **Climatology of tornado occurrences in southern Brazil.** *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 47, n. esp. 3, e84051, 2025. DOI: 10.5902/2179460X84051.

AGRO WORLD. **Agronegócio: os 10 principais Estados produtores do Brasil**. Agro World Platform, 22 out. 2024. Disponível em: https://agroworld.grupomidia.com/agronegocio-os-10-principais-estados-produtores-do-brasil/

DIAS, Maria A. F. **An increase in the number of tornado reports in Brazil**. Weather, Climate, and Society, Boston, v. 3, n. 3, p. 209–217, 2011. DOI: 10.1175/2011WCAS1095.1. Disponível em: American Meteorological Society

LIMA, Eduardo Marques; FURLAN, Renata Maria Christofoleti. **O papel do agronegócio no crescimento do PIB brasileiro: expansão, desafios e perspectivas.** Revista E&S, 29 jul. 2026. DOI: 10.22167/2675-6528-202600742. Disponível em: https://revistaes.com.br/artigos/o-papel-do-agronegocio-no-crescimento-do-pib-brasileiro-expansao-desafios-e-perspectivas.

Capítulo 26

CYBERBULLYING NEUROCIÊNCIA E PROTEÇÃO JURÍDICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO AMBIENTE DIGITAL

Leandro Velloso e Silva[1]
Gláucio Diré Feliciano[2]
Isabel Cristina Ribeiro dos Reis[3]

1 Introdução

A violência entre pares não surgiu com as redes digitais, mas adquiriu nelas uma arquitetura mais invasiva. A agressão pode acompanhar a vítima fora do espaço escolar, permanecer disponível, ser replicada em poucos segundos e alcançar públicos que o agressor não controla. O cyberbullying não é, portanto, simples transposição do bullying presencial para uma tela. A persistência do conteúdo, a audiência potencialmente indeterminada, a assimetria informacional e a desinibição favorecida pela mediação tecnológica modificam a extensão do risco e a experiência subjetiva do dano.

A Lei nº 13.185/2015 definiu a intimidação sistemática como violência física ou psicológica intencional e repetitiva, praticada em

1 Mestrando e Pesquisador em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – PPGD/FDV/ES. Membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE/FDV/ES. Docente de Direito da Universidade Estácio de Sá e Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação do Verbo Jurídico, na Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e no Curso Esfera (RJ). Processor de Compliance, Governança, e Controle Interno. Pós-graduado em Direito Contratual pela PUC/SP e em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Ex – Procurador Jurídico Federal. Advogado. Colunista da Revista Bonijuris e Direito do Estado. Autor de 28 livros jurídicos. Autor e palestrante em congressos nacionais e internacionais, como CONPEDI. Advogado. Contato: assistentedeleandrovelloso@gmail.com

2 Docente e pesquisador em Neurociência, Educação e Toxicologia; graduado em Ciências Biológicas e Ciências da Natureza; especialista em Análises Clínicas e Farmacologia; mestre em Morfologia; doutor em Biociências Nucleares; pós-doutor em Patologia Experimental, com expertise em Neurofarmacologia e Neuroquímica.

3 Advogada, mestre em Ciências Sociais pela UFRRJ e professora de Direito; coordenadora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá e coordenadora-geral do Grupo de Produção e Pesquisa Acadêmica da Comissão de Cultura Jurídica da OABRJ.

contexto de desequilíbrio de poder. Para o ambiente digital, o legislador incluiu a utilização de instrumentos próprios da rede para depreciar, incitar violência, adulterar imagens ou dados e produzir constrangimento psicossocial (BRASIL, 2015). Essa definição exige cuidado analítico: conflito episódico, crítica, brincadeira inadequada e cyberbullying não são categorias automaticamente equivalentes. A repetição, a intencionalidade, o caráter intimidatório e o contexto relacional precisam ser demonstrados.

O problema de pesquisa consiste em saber de que maneira as evidências sobre dor social e desenvolvimento adolescente podem qualificar a interpretação jurídica do cyberbullying sem produzir determinismo biológico. A hipótese adotada é que a neurociência reforça a necessidade de prevenção precoce e acolhimento, mas não substitui a prova do fato, do nexo causal e da extensão do dano. O Direito deve traduzir a vulnerabilidade biopsicossocial em deveres concretos de cuidado, e não transformar imagens cerebrais em atalho retórico para condenações.

Metodologicamente, realiza-se revisão narrativa de literatura científica selecionada e análise jurídico-dogmática da Constituição, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da legislação educacional, civil, penal e digital. A opção é compatível com a natureza interdisciplinar do capítulo e evita atribuir ao levantamento a representatividade estatística de uma revisão sistemática que não foi conduzida.

2 A contribuição da neurociência para a compreensão do dano

A adolescência envolve reorganização de redes neurais ligadas ao controle inibitório, à avaliação social, à recompensa e à regulação emocional. Nesse período, aceitação e rejeição por pares possuem especial relevância para a construção da identidade. A revisão de McLoughlin, Lagopoulos e Hermens (2020) mostra, contudo, que a pesquisa neurobiológica específica sobre cyberbullying ainda é escassa. Boa parte das inferências deriva de estudos sobre exclusão social, vitimização entre pares, agressividade ou uso de redes sociais. Essa limitação deve acompanhar qualquer conclusão jurídica baseada na literatura.

Experimentos de exclusão social identificaram participação do córtex cingulado anterior e da ínsula anterior em componentes afetivos do sofrimento, resultado que favoreceu a formulação da ideia de dor social (EISENBERGER; LIEBERMAN; WILLIAMS, 2003). Borelli et al. (2023), ao comparar dor nociceptiva e dor semântica por ressonância

magnética funcional, encontraram substratos parcialmente comuns e parcialmente distintos. Palavras relacionadas à dor e experiências de rejeição podem recrutar redes de saliência, processamento afetivo e autorreferência. A expressão popular segundo a qual palavras machucam possui, assim, um correlato neurofuncional, sem que dor física e dor social se tornem fenômenos idênticos.

No cyberbullying, a repetição não depende apenas de novas mensagens do agressor. Uma postagem pode ser revisitada, recomendada por sistemas automatizados, comentada por terceiros e reenviada para outros grupos. A vítima permanece exposta a sinais de avaliação social negativa, e a expectativa de nova circulação pode sustentar hipervigilância, ruminação e dificuldade de autorregulação. O dado neurocientífico relevante para o Direito não é a existência de uma região cerebral exclusiva do cyberbullying, que não foi demonstrada, mas a plausibilidade de que agressões simbólicas reiteradas produzam sofrimento real e demandem intervenção tempestiva.

A violência relacionada à aparência revela uma vulnerabilidade específica. Prince et al. (2024), em estudo com adolescentes do sexo feminino, associaram o cyberbullying de aparência ao desejo de alterar características físicas e a indicadores de insatisfação corporal. O resultado não autoriza afirmar causalidade universal, mas evidencia que comentários sobre peso, forma corporal e traços físicos podem interferir na autoimagem e intensificar riscos já presentes em ambientes digitais orientados por comparação social. A perspectiva biopsicossocial impede separar artificialmente corpo, identidade, pertencimento e reconhecimento.

Há três cautelas essenciais. Primeiro, ativação observada em neuroimagem é associação em nível de grupo, não laudo sobre a experiência individual. Segundo, o cérebro adolescente é plástico, e plasticidade significa também capacidade de recuperação mediante suporte familiar, escolar e clínico. Terceiro, sofrimento psíquico não depende de exame de imagem para merecer tutela jurídica. A neurociência contribui para a compreensão do risco e para o desenho de políticas, mas a apuração judicial permanece vinculada a provas do comportamento, de sua autoria, do contexto e das consequências.

3 Proteção integral e direitos da personalidade

A Constituição de 1988 estabelece, no art. 227, dever compartilhado da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com prioridade absoluta,

dignidade, respeito, saúde e educação e de colocar crianças e adolescentes a salvo de violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). A proteção não termina no portão da escola nem pode ser suspensa quando a interação migra para plataforma privada. O ambiente digital integra o espaço de desenvolvimento da personalidade e deve ser interpretado à luz da condição peculiar da pessoa em formação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente torna essa tutela mais concreta. Seu art. 17 define o respeito como a "inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral", abrangendo imagem, identidade, autonomia, valores e espaços pessoais (BRASIL, 1990). O cyberbullying pode atingir simultaneamente esses bens: a postagem ofensiva lesiona a honra; a montagem de imagem interfere na identidade; a exposição de dados reduz a autonomia; a circulação persistente amplia a lesão psíquica. A resposta jurídica deve considerar essa multiplicidade, sem exigir que a vítima escolha artificialmente um único direito violado.

No campo civil, os arts. 186 e 927 do Código Civil vinculam violação de direito e dano ao dever de reparar (BRASIL, 2002). A indenização, porém, não é a única tutela possível. Remoção ou desindexação de conteúdo, obrigação de não republicar, preservação de registros, direito de resposta e medidas de apoio podem ser mais urgentes do que a compensação pecuniária. Quando crianças ou adolescentes praticam a agressão, a responsabilização deve dialogar com a capacidade de compreensão, a autoridade parental, os deveres institucionais e a finalidade pedagógica, evitando respostas que apenas reproduzam humilhação.

A instituição de ensino possui dever preventivo próprio. A Lei nº 13.185/2015 determina medidas de conscientização, prevenção, diagnóstico e combate; a Lei nº 13.663/2018 incluiu na Lei de Diretrizes e Bases o dever de prevenir violências e promover cultura de paz; e a Lei nº 14.811/2024 exige protocolos locais construídos com segurança pública, saúde e comunidade escolar, além de capacitação continuada (BRASIL, 2015; 2018; 2024). O dever escolar não significa vigilância total da vida privada dos estudantes, mas impõe reação diligente quando a violência repercute no ambiente educacional ou chega ao conhecimento da instituição.

4 Tipificação penal e limites da resposta punitiva

A Lei nº 14.811/2024 inseriu o art. 146-A no Código Penal. O tipo básico alcança a intimidação sistemática, intencional e repetitiva por

atos de violência física ou psicológica. Para a forma digital, o parágrafo único prevê tratamento mais severo:

> Se a conduta é realizada por meio da rede de computadores, de rede social, de aplicativos, de jogos on-line ou por qualquer outro meio ou ambiente digital, ou transmitida em tempo real: pena de reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, se a conduta não constituir crime mais grave (BRASIL, 2024).

A criminalização reconhece que a arquitetura digital pode ampliar o alcance e a persistência da violência. Ainda assim, o tipo não deve absorver toda comunicação ofensiva. A expressão "sistematicamente" exige reiteração, e os elementos de intimidação, humilhação ou discriminação devem ser examinados no caso concreto. Condutas isoladas podem configurar crimes contra a honra, ameaça, perseguição, divulgação de cena íntima, racismo ou outros ilícitos, conforme seus elementos próprios. Quando o autor é menor de dezoito anos, aplicam-se as regras do Estatuto da Criança e do Adolescente relativas ao ato infracional, e não a pena criminal destinada ao adulto.

A intervenção penal deve integrar, e não substituir, a rede de proteção. A própria Lei nº 13.185/2015 privilegia mecanismos que promovam responsabilização efetiva e mudança do comportamento hostil. A resposta exclusivamente punitiva tende a chegar depois da circulação do conteúdo e pode desconsiderar vítimas, espectadores e dinâmicas coletivas. Preservar provas, interromper a exposição, oferecer acolhimento e reconstruir condições de convivência são providências que não dependem do encerramento do processo penal.

5 Deveres das plataformas e prevenção por desenho

O Marco Civil da Internet estruturou a responsabilidade por conteúdo de terceiros e os mecanismos de identificação e preservação de registros. A proteção de crianças e adolescentes ganhou regime especial com a Lei nº 15.211/2025, o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente. A lei reconhece expressamente a condição de pessoa em desenvolvimento biopsicossocial, exige segurança contra intimidação e impõe aos fornecedores medidas razoáveis, desde a concepção e durante a operação, para prevenir e mitigar exposição a violência, cyberbullying e assédio (BRASIL, 2025).

A mudança é relevante porque desloca parte da tutela do modelo reativo para a prevenção por desenho. Configurações protetivas por padrão, gerenciamento de riscos, canais acessíveis de denúncia, supervisão compatível com a autonomia progressiva e transparência sobre moderação passam a compor o dever de cuidado digital. Nos termos do art. 29, o fornecedor deve retirar conteúdo violador de direitos de crianças e adolescentes após comunicação qualificada da vítima, de seus representantes, do Ministério Público ou de entidade habilitada, independentemente de ordem judicial, assegurados identificação específica do conteúdo e mecanismos de contestação (BRASIL, 2025). O Decreto nº 12.880/2026 regulamentou essa política e atribuiu à autoridade de proteção de dados funções de regulamentação e fiscalização (BRASIL, 2026).

Esse regime não elimina a liberdade de expressão nem autoriza vigilância indiscriminada. A proteção deve observar legalidade, necessidade, proporcionalidade, privacidade e devido processo interno. Também não dispensa a distinção entre crítica legítima, conflito e violência sistemática. O desafio regulatório é impedir que sistemas de recomendação e desenho de engajamento intensifiquem a exposição ofensiva, mantendo vias de recurso contra remoções equivocadas.

6 Resposta intersetorial orientada por evidências

Uma política efetiva deve funcionar em sequência. A primeira camada é preventiva: educação digital crítica, desenvolvimento de empatia, formação de docentes, canais de ajuda e desenho seguro das plataformas. A segunda é protetiva: interrupção da circulação, preservação de provas, escuta sem revitimização, avaliação do risco e encaminhamento para saúde e assistência quando necessário. A terceira é responsabilizatória: medidas pedagógicas, civis, administrativas, socioeducativas ou penais proporcionais à autoria, à reiteração, ao dano e ao grau de participação.

A neurociência qualifica cada etapa. Ela explica por que demora, exposição repetida e audiência ampliada importam; orienta acolhimento que reduza hipervigilância e ruminação; e recomenda cautela com práticas institucionais que submetam a vítima a sucessivas narrativas do fato. Ao mesmo tempo, a prudência científica impede o uso de linguagem cerebral como selo de certeza. O protocolo adequado registra URLs, datas, perfis e capturas de tela, protege a intimidade, identifica risco imediato,

aciona os responsáveis e define um profissional de referência para evitar a fragmentação do atendimento.

7 Considerações finais

O cyberbullying é uma forma de violência relacional mediada por tecnologia, capaz de atingir dignidade, imagem, identidade e saúde psíquica. A literatura neurocientífica oferece base plausível para compreender a intensidade da dor social e a especial sensibilidade adolescente, mas ainda apresenta limitações que vedam inferências individuais automáticas. Sua contribuição mais sólida ao Direito está na prevenção, na urgência do acolhimento e na construção de políticas baseadas em risco.

O ordenamento brasileiro passou a combinar proteção integral, deveres escolares, reparação civil, tipificação penal e obrigações específicas para serviços digitais. A evolução normativa é expressiva, mas sua eficácia depende de protocolos executáveis e coordenação entre família, escola, saúde, sistema de justiça e plataformas. Punir pode ser necessário; interromper a violência, reparar a vítima e modificar as condições que permitem sua repetição são deveres igualmente jurídicos.

Referências

BORELLI, Eleonora et al. **Words hurt: common and distinct neural substrates underlying nociceptive and semantic pain**. Frontiers in Neuroscience, v. 17, art. 1234286, 2023. DOI: 10.3389/fnins.2023.1234286.

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

BRASIL**. Decreto nº 12.880, de 18 de março de 2026**. Regulamenta a Lei nº 15.211/2025 e institui a Política Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

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

BRASIL**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 200**2. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

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: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015**. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.663, de 14 de maio de 2018**. Altera o art. 12 da Lei nº 9.394/1996 para incluir medidas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL**. Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024**. Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais e altera o Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025**. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

EISENBERGER, Naomi I.; LIEBERMAN, Matthew D.; WILLIAMS, Kipling **D. Does rejection hurt?** An fMRI study of social exclusion. Science, v. 302, n. 5643, p. 290-292, 2003. DOI: 10.1126/science.1089134.

MCLOUGHLIN, Larisa T.; LAGOPOULOS, Jim; HERMENS, Daniel F. **Cyberbullying and adolescent neurobiology.** Frontiers in Psychology, v. 11, art. 1511, 2020. DOI: 10.3389/fpsyg.2020.01511.

PRINCE, Taliah et al. **Appearance-related cyberbullying and its association with the desire to alter physical appearance among adolescent females.** Journal of Eating Disorders, v. 12, art. 125, 2024. DOI: 10.1186/s40337-024-01083-z.

Capítulo 27

GOVERNANÇA JURÍDICA NA SAÚDE DIGITAL: UM MODELO INTEGRADO PARA CLÍNICAS

Ana Clara Vasques Gimenez[1]
Alessandra Cantão Lucco[2]
Juliana Serrato Forster[3]

1 Introdução

A transformação digital da saúde costuma ser apresentada a partir de suas possibilidades: ampliação do acesso, integração de informações, maior eficiência dos serviços e apoio à decisão clínica. Há, porém, uma dimensão menos evidente desse processo. Durante muito tempo, o risco jurídico da atividade médica foi examinado principalmente a partir da relação entre médico e paciente. Investigavam-se a conduta profissional, os deveres dela decorrentes, o dano, o nexo causal e os critérios de imputação da responsabilidade (KFOURI NETO, 2024). Essa estrutura permanece essencial, mas já não basta para compreender parte significativa da assistência contemporânea.

---

1 Doutoranda e Mestra (2025) em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na linha de pesquisa Direitos e Vulnerabilidades. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Anhanguera (2022) e em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina (2021). Bacharela em Direito (2019). Integrante dos Grupos de Pesquisa ''Democracia e Direitos Fundamentais", ''Globalização, Violência e Direito", "GPCERTOS - Grupo de Pesquisa em Constituição, Educação, Relações de Trabalho e Organizações Sociais", vinculados ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da UENP, e do "GTAX - Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário", vinculado à Escola de Direito da PUCRS. Advogada, Pesquisadora e Professora Universitária. E-mail:anaclaravasquesgimenez@gmail.com

2 Advogada, empresária e consultora. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com especializações pela PUC-SP, Universidade de São Paulo (USP) e Fundação Getulio Vargas (FGV). Fundadora do AL Advocacia e sócia-fundadora da HealthWise e da Selo Extra. Atua nas áreas de governança corporativa, *compliance*, proteção de dados e gestão estratégica, com experiência na assessoria jurídica a empresas, empresários e serventias extrajudiciais.

3 Bacharela em Direito pela USP, especialista em Gestão em Saúde e bacharelanda em Psicologia pela Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein. Possui formação interdisciplinar nas áreas jurídica, psicológica e de gestão e qualidade em saúde.

Entre médico e paciente passaram a existir prontuários eletrônicos, plataformas de telemedicina, bancos de dados, algoritmos e inúmeros fornecedores de tecnologia. Uma decisão aparentemente individual pode resultar de uma extensa cadeia informacional e tecnológica. O risco médico deixa de estar exclusivamente associado ao ato profissional e passa a ser sistêmico, informacional e tecnológico, que exige deslocar o debate da simples conformidade normativa para uma discussão mais ampla sobre governança do risco digital em saúde.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio dos procedimentos bibliográfico e documental. Mediante raciocínio dedutivo, parte-se das transformações promovidas pela digitalização da assistência para examinar seus efeitos sobre os deveres profissionais e organizacionais.

O problema de pesquisa é: de que maneira a governança jurídica pode estruturar a prevenção, o controle e a atribuição de responsabilidades diante dos riscos regulatórios, assistenciais, informacionais e tecnológicos existentes nas clínicas? Como hipótese, sustenta-se que o modelo tradicional de responsabilização, centrado exclusivamente na conduta individual do médico, é insuficiente para responder à complexidade da saúde digital, sendo necessária a implementação de um sistema integrado de governança jurídica, fundamentado nos pilares regulatório, contratual, de proteção de dados, assistencial, ético e tecnológico.

2 Os novos riscos jurídicos da atividade médica: responsabilidade e governança na saúde digital

A medicina sempre dependeu de informação. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais classifica os dados referentes à saúde como dados pessoais sensíveis (BRASIL, 2018a). Mais importante do que essa classificação, porém, é compreender a transformação que ela revela: a proteção da informação passou a integrar a proteção do próprio paciente.

No ambiente digital, o sigilo já não depende apenas da conduta individual do médico. Dados podem ser expostos por credenciais compartilhadas, sistemas vulneráveis, acessos indevidos ou fornecedores inadequadamente contratados. Por isso, proteção de dados, governança digital e direitos do paciente precisam ser analisados conjuntamente (AITH; DALLARI, 2022).

A proteção do dado de saúde passa, portanto, da esfera estritamente individual para a governança organizacional. Definir quem pode acessar determinada informação, para qual finalidade e sob quais condições de segurança torna-se parte da própria organização do cuidado.

Por sua vez, a inteligência artificial alcança um elemento ainda mais sensível, como a própria formação da decisão clínica. Nesse sentido, algoritmos podem interpretar imagens, identificar padrões, estratificar riscos, organizar informações e produzir hipóteses diagnósticas, de modo que os sistemas generativos ampliam ainda mais essa capacidade ao sintetizar prontuários e processar grandes volumes de dados.

Nogaroli (2023) demonstra que a incorporação da IA exige releitura dos deveres tradicionais da responsabilidade médica. A Resolução CFM nº 2.454/2026, por sua vez, preserva a autonomia profissional e estabelece parâmetros de segurança, transparência, supervisão e monitoramento dos sistemas utilizados na medicina (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2026).

A literatura sobre interação humano-algoritmo já descreve esse fenômeno como *automation bias*: a tendência a aceitar de forma pouco crítica resultados produzidos por ferramentas percebidas como objetivas ou superiores à capacidade humana de processamento (GODDARD; ROUDSARI; WYATT, 2012). No contexto da medicina, pode-se falar em uma verdadeira automação da confiança: a suspensão parcial do julgamento crítico do profissional diante de uma recomendação algorítmica.

O dever de diligência médica ganha uma dimensão tecnológica para conhecer, dentro de limites razoáveis, suas limitações, avaliar criticamente seus resultados e identificar situações em que sua recomendação não deve prevalecer, como um dever de diligência tecnológica, como atualização da diligência médica diante dos novos instrumentos do cuidado.

O prontuário sempre ocupou posição central na medicina, mas sua digitalização modificou sua natureza, pois os sistemas eletrônicos registram informações clínicas e identificam quem acessou determinado dado, quando o fez, quais alterações foram realizadas e quais profissionais participaram de cada etapa da assistência.

A Lei nº 13.787/2018 estabelece requisitos para a digitalização, guarda, armazenamento e manuseio dos prontuários de pacientes (BRASIL, 2018b), favorece continuidade assistencial e integração entre profissionais, mas a mesma rastreabilidade também pode tornar mais precisa a reconstrução de um evento adverso, ocupando três espaços simultâneos:

assistência, governança e prova. De outro modo, a telemedicina alterou de forma evidente a relação entre médico e paciente ao permitir que a assistência ocorra sem compartilhamento do mesmo espaço físico.

A Lei nº 14.510/2022 consolidou a telessaúde no Brasil e estabeleceu princípios como autonomia profissional, consentimento, confidencialidade e segurança da assistência (BRASIL, 2022). No campo médico, a Resolução CFM nº 2.314/2022 regulamentou a telemedicina e suas diferentes modalidades (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2022).

A consequência jurídica central é o padrão de cuidado exigível do profissional: em determinados casos, o atendimento remoto será plenamente adequado, já em outros, a ausência de exame físico ou a insuficiência das informações exigirá atendimento presencial. Surge, assim, um novo componente da diligência médica para reconhecer os limites do próprio meio tecnológico. A segurança da informação é o ponto evidente da inadequação entre separar risco tecnológico de risco assistencial.

A LGPD exige medidas técnicas e administrativas destinadas à proteção dos dados pessoais (BRASIL, 2018a). No setor da saúde, contudo, essas medidas possuem dimensão adicional: passam a integrar a própria segurança assistencial, como *Backups*, controle de acessos, autenticação, gestão de vulnerabilidades e planos de continuidade deixam de ser temas exclusivos da tecnologia da informação. A fronteira entre segurança digital e segurança do paciente torna-se progressivamente artificial.

Uma decisão clínica pode resultar de informações inseridas em prontuário eletrônico, transmitidas por uma plataforma de telemedicina e interpretadas com auxílio de inteligência artificial. Médico, hospital, desenvolvedor do algoritmo, fornecedor do *software* e prestadores de infraestrutura podem exercer diferentes graus de controle sobre distintas etapas do processo.

A responsabilidade civil continua exigindo análise da conduta, do dano, do nexo causal e dos critérios de imputação aplicáveis a cada agente (KFOURI NETO, 2024). O que a saúde digital modifica é a complexidade das relações que podem participar da formação do evento danoso.

Nogaroli (2023) identifica, nesse cenário, um verdadeiro ecossistema de responsabilidade civil. Isso não significa substituir responsabilidades individuais por uma responsabilidade coletiva indeterminada. O desafio está em identificar quem possuía controle sobre determinado risco e quem tinha o dever jurídico de preveni-lo.

O modelo tradicional do ato médico, portanto, não desaparece, mas passa a coexistir com um ecossistema de responsabilidades, no qual a análise jurídica precisa alcançar também a arquitetura tecnológica e organizacional que tornou a decisão possível.

É nesse ponto que a governança do risco digital ganha centralidade. Proteção de dados, supervisão de algoritmos, qualidade dos registros eletrônicos, adequação da telemedicina e segurança da informação não constituem obrigações isoladas, mas diferentes mecanismos de prevenção.

No plano internacional, essa abordagem encontra respaldo nas diretrizes da Organização Mundial da Saúde, que colocam autonomia humana, transparência, segurança, responsabilização e interesse público entre os princípios orientadores da inteligência artificial aplicada à saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

Portanto, a transformação tecnológica da medicina não deve ser compreendida como oposição entre inovação e regulação, mas abre oportunidades de inovação, sem que a complexidade tecnológica produza espaços de irresponsabilidade.

3 Da governança corporativa à governança jurídica nas clínicas

A governança corporativa se consolidou como um sistema de princípios, regras, estruturas e processos destinados a orientar a organização, seus processos decisórios e mecanismos de controle (ROSSETTI; ANDRADE, 2014). Em sua abordagem dos denominados "8 Ps" — propriedade, princípios, propósitos, papéis, poder, práticas, pessoas e perpetuidade —, Rossetti e Andrade (2014) evidenciam a importância da articulação entre pessoas, responsabilidades, processos e valores para a atuação e continuidade das organizações.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, considerando os interesses das diferentes partes interessadas e a geração de valor sustentável (IBGC, 2023). Essa concepção pode ser aplicada às clínicas, organizações submetidas a múltiplas relações jurídicas, profissionais e regulatórias, envolvendo pacientes, profissionais, colaboradores, fornecedores e órgãos reguladores.

Nesse contexto, a governança jurídica corresponde à aplicação dessa estrutura à dimensão jurídica e regulatória da clínica, incorporando as obrigações legais aos seus processos de gestão. Não se limita à elaboração de

documentos ou à atuação preventiva do advogado, mas envolve a definição de responsabilidades, procedimentos, controles e padrões de conduta capazes de orientar a tomada de decisões e acompanhar sua execução.

Assim, *compliance*, gestão de riscos, políticas internas, capacitação da equipe e fluxos documentais constituem instrumentos complementares de um mesmo sistema, permitindo transformar as obrigações jurídicas em práticas organizacionais efetivas, com maior capacidade de prevenção, controle e rastreabilidade.

3.1 Compliance como Fundamento da Governança Jurídica e Gestão de riscos como instrumento de governança

O *compliance* constitui instrumento fundamental da governança jurídica nas clínicas, pois busca assegurar que as atividades da organização sejam conduzidas de acordo com a legislação, as normas regulatórias e os padrões internos estabelecidos. Seu alcance, entretanto, ultrapassa a simples verificação formal do cumprimento das normas, envolvendo também mecanismos de prevenção, orientação, monitoramento e resposta a irregularidades.

A atividade das clínicas está submetida a diferentes conjuntos normativos, relacionados, entre outros aspectos, à prestação de serviços de saúde, ao exercício profissional, às relações de consumo, à proteção de dados pessoais, às relações trabalhistas e à publicidade. O programa de compliance deve, portanto, considerar as características e os riscos específicos de cada organização.

O IBGC relaciona o *compliance* à observância das leis, regulamentos e normas internas, destacando sua função na mitigação de riscos legais e regulatórios (IBGC, 2009). A legislação brasileira também reconhece a relevância de mecanismos estruturados de integridade. A Lei nº 12.846/2013, por exemplo, considera, na aplicação das sanções, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta (BRASIL, 2013).

Na área da saúde, a conformidade depende da existência de regras e de sua incorporação à rotina da organização. Assim, políticas, procedimentos, responsabilidades, capacitação e mecanismos de controle devem estar articulados para que as obrigações jurídicas sejam efetivamente observadas.

O *compliance* constitui o ponto de conexão entre as exigências jurídicas e a operação da clínica, organizando as obrigações que devem ser cumpridas e estabelecendo parâmetros para sua implementação, por isso torna-se necessário avaliar as situações que podem comprometer seu cumprimento, o que conduz à gestão de riscos.

A gestão de riscos permite identificar e avaliar situações capazes de comprometer o cumprimento das obrigações, a continuidade das atividades e os objetivos da clínica, enquanto o *compliance* organiza os parâmetros de conformidade. O IBGC reconhece a gestão de riscos como elemento relevante dos sistemas de controle e governança, relacionando-a à identificação dos principais riscos, à definição de responsabilidades e ao acompanhamento das medidas adotadas para seu tratamento (IBGC, 2009).

Nas clínicas, a análise pode abranger riscos regulatórios, contratuais, trabalhistas, consumeristas, relacionados à proteção de dados e à segurança da informação, além daqueles decorrentes de fornecedores, publicidade e processos internos. A identificação deve considerar as características e os serviços oferecidos por cada organização, permitindo estabelecer prioridades e controles proporcionais à exposição identificada. Também exige-se a definição de responsabilidades, estabelecendo quem deve executá-la, supervisioná-la e como a organização deverá agir diante de uma ocorrência, com revisões periódicas, considerando alterações legislativas, novos serviços, tecnologias, fornecedores ou incidentes.

Assim, a gestão de riscos permite que a governança jurídica deixe de atuar apenas de forma reativa e passe a direcionar seus esforços para os pontos de maior exposição da clínica. Identificados os riscos e definidos os controles, esses parâmetros precisam ser transformados em regras aplicáveis à rotina da organização, dando lugar às políticas internas.

3.2 Políticas Internas e Capacitação da Equipe

As políticas internas constituem instrumento de concretização da governança jurídica, pois traduzem as obrigações legais, os padrões éticos e os controles definidos pela organização em regras aplicáveis à sua rotina. Podem ser objeto de políticas internas, entre outros temas: a proteção de dados e a segurança da informação, o relacionamento com pacientes e fornecedores, a gestão de documentos, a comunicação e publicidade, os conflitos de interesses e a conduta dos colaboradores. A definição dessas

regras deve considerar os riscos identificados e as características da própria organização, evitando a adoção de documentos genéricos e desconectados de sua realidade.

A LGPD oferece importante fundamento para essa abordagem ao prever a adoção de regras de boas práticas e de governança que estabeleçam organização, procedimentos, normas de segurança, obrigações para os envolvidos e ações educativas (BRASIL, 2018). A efetividade dessas medidas, portanto, depende de sua incorporação aos processos e de sua compreensão pelas pessoas que atuam na organização.

Os treinamentos devem ser documentados, permitindo registrar o conteúdo apresentado, os participantes e as respectivas datas. Essa documentação contribui para demonstrar que as regras não apenas foram formalmente estabelecidas, mas também foram comunicadas e incorporadas à organização.

Assim, políticas internas e capacitação formam um único mecanismo de implementação da governança: as primeiras estabelecem como a clínica deve atuar; a segunda permite que as pessoas conheçam e apliquem essas diretrizes, enquanto a efetividade desse sistema depende, ainda, da existência de fluxos capazes de registrar e conferir rastreabilidade às atividades realizadas, aspecto que será tratado a seguir.

3.3 Fluxos Documentais e Rastreabilidade

A governança jurídica depende da adequada organização dos fluxos documentais da clínica. Nesse contexto, contratos, termos de consentimento, registros de atendimento, políticas, documentos societários, registros de treinamentos e demais documentos relacionados à atividade devem estar inseridos em procedimentos previamente definidos.

A organização dos fluxos permite estabelecer responsabilidades e conferir maior segurança e rastreabilidade às atividades desenvolvidas, pois a documentação possui função como evidência da atuação profissional da clínica, cujo registro adequado de manifestações demonstra a existência formal da regra e a efetiva implementação.

A organização dos fluxos documentais deve, portanto, estar integrada ao compliance e à gestão de riscos, permitindo que as obrigações identificadas sejam incorporadas aos processos da clínica e que sua execução possa ser posteriormente verificada. Dessa forma, a documentação deixa de

representar mera atividade burocrática e passa a constituir instrumento de controle, rastreabilidade e responsabilização.

4 Proposta de um modelo de governança jurídica para clínicas

A atividade desenvolvida pelas clínicas envolve diferentes dimensões jurídicas e regulatórias, que precisam ser consideradas de forma integrada, desde as obrigações relacionadas ao funcionamento do serviço, às relações com pacientes e profissionais, à proteção de dados, à prestação da assistência, de modo que o uso de tecnologias produz impactos que ultrapassam a atuação jurídica pontual.

Nesse contexto, propõe-se um "Modelo de Governança Jurídica para Clínicas", estruturado em seis pilares: regulatório, contratual, proteção de dados, assistencial, ético e tecnológico, que funcionam em conjunto, pois uma mesma atividade pode envolver simultaneamente diferentes dimensões jurídicas, por exemplo, com a utilização de prontuários eletrônicos, de aspectos assistenciais, regulatórios, éticos, de proteção de dados e tecnológicos. Ainda, o modelo deve ser aplicado de forma proporcional às características de cada clínica.

O pilar regulatório compreende a identificação e o cumprimento das normas aplicáveis à atividade desenvolvida pela clínica, que incluem legislação geral, normas sanitárias, profissionais e regulatórias específicas de cada especialidade e serviço oferecido.

A estruturação desse pilar pressupõe o mapeamento das obrigações aplicáveis, a identificação dos responsáveis pelo seu cumprimento e o acompanhamento das alterações normativas. Nesse sentido, a RDC nº 63/2011 da Anvisa estabelece requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde, contemplando aspectos relacionados à organização, documentação, procedimentos e responsabilidades (BRASIL, 2011). A diversidade entre as espécies de clínicas e outras organizações de saúde impede a adoção de um conjunto regulatório uniforme.

Por isso, sua estruturação acompanha a individualização dos casos e estabelecimentos, seu objetivo é desenvolver um processo contínuo de identificação, adequação e acompanhamento das obrigações regulatórias, permitindo que alterações nas normas ou na própria atividade sejam incorporadas à gestão da clínica.

O pilar contratual compreende a organização das relações jurídicas estabelecidas pela clínica com pacientes, profissionais, fornecedores,

parceiros e demais terceiros, para além da elaboração dos instrumentos, envolvendo a definição clara de direitos, obrigações, responsabilidades e condições aplicáveis a cada relação.

Na relação com pacientes, os contratos e demais instrumentos devem observar a legislação aplicável, inclusive às normas de proteção e defesa do consumidor quando caracterizada relação de consumo (BRASIL, 1990). Nas relações com profissionais e terceiros, devem ser formalizadas as responsabilidades correspondentes aos serviços contratados e às atividades desenvolvidas.

A governança contratual pressupõe, ainda, procedimentos específicos para cada etapa da sua construção, permitindo maior controle sobre obrigações, prazos e responsabilidades, como um instrumento de organização das relações da clínica alinhado aos demais pilares da governança.

O pilar de proteção de dados compreende a adequação da clínica às normas aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, com relevância na área da saúde em razão do tratamento de dados pessoais sensíveis referentes à saúde (BRASIL, 2018).

Sua estruturação deve considerar os tratamentos realizados pela clínica, as finalidades, as bases legais, os compartilhamentos, os responsáveis pelo tratamento e os períodos de retenção. A partir desse diagnóstico, devem ser estabelecidos controles compatíveis com os riscos identificados, bem como incorporá-la à rotina da organização por meio de outras instrumentalizações, como a adoção de regras de boas práticas e de governança e de ações educativas relacionadas à proteção de dados (BRASIL, 2018).

O pilar assistencial corresponde aos aspectos jurídicos relacionados à prestação do cuidado em saúde, considerando os deveres profissionais, a segurança do paciente e a adequada documentação da assistência prestada. Nesse contexto, assumem relevância documentos específicos como termos de consentimento, registros em prontuário, protocolos e procedimentos assistenciais, bem como a definição das responsabilidades dos profissionais.

A RDC nº 63/2011 estabelece requisitos relacionados à organização e documentação dos serviços de saúde, contribuindo para a estruturação de processos e registros necessários ao funcionamento do serviço (BRASIL, 2011), portanto, a governança jurídica deve contribuir para que esses instrumentos estejam alinhados às normas aplicáveis ao exercício profissional e às características dos serviços oferecidos.

O pilar ético compreende os princípios e padrões de conduta que orientam a atuação da clínica e dos profissionais que nela trabalham, e sua estrutura deve considerar valores e regras internas da organização e os deveres éticos estabelecidos pelos respectivos conselhos profissionais. Esse pilar pode envolver códigos de conduta, políticas internas e regras relacionadas a conflitos de interesses, relacionamento com pacientes e terceiros, comunicação e publicidade, observadas as normas específicas de cada profissão, cuja efetividade depende de sua compreensão e aplicação pela equipe, por isso a capacitação constitui mecanismo para a incorporação dos padrões de conduta à rotina da clínica.

Finalmente, o pilar tecnológico compreende a governança dos sistemas e recursos tecnológicos utilizados pela clínica, considerando sua influência sobre a prestação dos serviços, a segurança das informações e a continuidade das atividades.

A utilização de prontuários eletrônicos, sistemas de agendamento, plataformas de comunicação, armazenamento de informações e outras soluções tecnológicas exigem a definição de responsabilidades e medidas de segurança compatíveis com os riscos envolvidos. A LGPD estabelece que os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas (BRASIL, 2018).

5 Considerações finais

Conclui-se que a transformação digital da saúde ampliou as possibilidades de atendimento e organização dos serviços, mas também produziu riscos que ultrapassam a relação individual entre médico e paciente e alcançam toda a estrutura organizacional e tecnológica das clínicas, que exigem supervisão humana e mecanismos permanentes de prevenção e monitoramento.

Nesse contexto, a governança jurídica não deve ser reduzida à elaboração de documentos ou à resposta posterior a conflitos, mas compreendida como um sistema contínuo de gestão, capaz de integrar *compliance*, análise de riscos, políticas internas, capacitação das equipes e organização dos fluxos documentais.

O modelo proposto, estruturado em seis pilares interdependentes e aplicado proporcionalmente às características de cada clínica, contribui para transformar as obrigações jurídicas em práticas organizacionais

efetivas, fortalecer a rastreabilidade das decisões, proteger os direitos dos pacientes e reduzir espaços de irresponsabilidade no ecossistema da saúde digital.

Referências

AITH, Fernando; DALLARI, Analluza Bolivar (coord.). **LGPD na saúde digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução RDC nº 63,** de 25 de novembro de 2011. Dispõe sobre os requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde. Brasília, DF: Anvisa, 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. **Lei nº 13.787, de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a digitalização e a utilização de sistemas informatizados para a guarda, o armazenamento e o manuseio de prontuário de paciente. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b.

BRASIL. **Lei nº 14.510, de 27 de dezembro de 2022.** Autoriza e disciplina a prática da telessaúde em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resolução CFM nº 2.314**, de 20 de abril de 2022. Define e regulamenta a telemedicina. Brasília, DF: CFM, 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resolução CFM nº 2.454**, de 11 de fevereiro de 2026. Normatiza o uso da inteligência artificial na medicina. Brasília, DF: CFM, 2026.

GODDARD, Kate; ROUDSARI, Abdul; WYATT, Jeremy C.

Automation bias: a systematic review of frequency, effect mediators, and mitigators. **Journal of the American Medical Informatics Association,** v. 19, n. 1, p. 121-127, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia de orientação para melhores práticas de comitês de auditoria**. São Paulo: IBGC, 2009.

KFOURI NETO, Miguel. **Responsabilidade civil do médico.** 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NOGAROLI, Rafaella. **Responsabilidade civil médica e inteligência artificial: culpa médica e deveres de conduta no século XXI**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Ethics and governance of artificial intelligence for health: WHO guidance.** Geneva: World Health Organization, 2021.

Capítulo 28

MISOGINIA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA SOCIEDADE DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, PROTEÇÃO JURÍDICA E EVIDÊNCIAS DE SAQUAREMA-RJ

Iane Saraiva[1]

1 Introdução

A misoginia permanece presente nas relações sociais mesmo depois de importantes avanços jurídicos e políticos conquistados pelas mulheres. Ela pode aparecer de maneira explícita, por meio de insultos, ameaças e agressões, mas também se manifesta em práticas cotidianas aparentemente naturalizadas: a desqualificação da palavra feminina, o controle sobre o corpo, a vigilância de comportamentos, a culpabilização da vítima e a resistência à autonomia econômica, afetiva e política das mulheres. Por isso, compreender a misoginia exige olhar além de atos individuais de hostilidade e reconhecer a estrutura social que os torna possíveis, repetidos e, muitas vezes, tolerados.

O termo misoginia costuma ser associado ao ódio ou à aversão às mulheres. Essa definição é importante, mas insuficiente para explicar a complexidade do fenômeno. Em sua dimensão social, a misoginia funciona como mecanismo de controle e punição dirigido especialmente às mulheres que rompem expectativas tradicionais de submissão, disponibilidade, cuidado e silêncio. Nessa lógica, a mulher que recusa uma relação, encerra um vínculo afetivo, alcança independência, denuncia uma violência ou ocupa um espaço de poder pode ser percebida como alguém que desafiou uma ordem considerada legítima.

A violência de gênero não surge isoladamente. Ela se desenvolve em um ambiente cultural que distribui poder de forma desigual e atribui

1 Graduanda em Direito pela UNESA. Tecnóloga em Gestão de Recursos Humanos pela UNESA.Especialista MBA Executivo em Gestão Estratégica de Marketing, Planejamento e Inteligência pela AVM Faculdade Integrada, AVM, Brasil. Corretora de imóveis, CRECI nº 094926.

diferentes valores, direitos e deveres a homens e mulheres. O controle pode ser chamado de cuidado; o ciúme, de amor; a humilhação, de brincadeira; e a invasão da privacidade, de prova de fidelidade. Quando essas condutas são normalizadas, torna-se mais difícil reconhecer o início do ciclo de violência e procurar ajuda antes que ocorram formas mais graves de agressão.

Este capítulo examina a misoginia de modo geral, relacionando suas raízes sociais às manifestações observadas na família, no trabalho, na política, na comunicação e nos ambientes digitais. Analisa também a conexão entre misoginia e violência de gênero, os principais instrumentos de proteção existentes no ordenamento jurídico brasileiro e os caminhos necessários para enfrentar o problema. Para aproximar a reflexão da realidade concreta, são apresentados dados institucionais agregados do Centro de Referência de Atendimento à Mulher de Saquarema referentes a 2024. A proposta central é demonstrar que a resposta à misoginia não pode limitar-se à punição de episódios extremos: ela depende igualmente de prevenção, educação, transformação cultural, acolhimento das vítimas e funcionamento efetivo das instituições de proteção.

2 Desenvolvimento

2.1 A misoginia como mecanismo social

A desigualdade de gênero foi historicamente construída por normas, costumes e instituições que reservaram aos homens os espaços de autoridade e atribuíram às mulheres funções vinculadas à obediência, à reprodução e ao cuidado. Embora essas fronteiras tenham sido amplamente questionadas, seus efeitos continuam presentes. Saffioti (2004) explica que a violência contra as mulheres não pode ser compreendida apenas como conflito privado, pois se relaciona com uma organização social marcada pelo patriarcado e pela hierarquização entre os gêneros.

Nesse contexto, sexismo e misoginia são conceitos próximos, mas não idênticos. O sexismo produz justificativas para a desigualdade, apresentando como naturais supostas diferenças de capacidade, racionalidade ou vocação entre homens e mulheres. A misoginia, por sua vez, atua na fiscalização e na punição das mulheres que não se ajustam às posições esperadas. Manne (2018) sustenta que a misoginia opera como um sistema de controle social: não é necessário que todos os seus agentes

expressem ódio consciente às mulheres; basta que determinadas práticas sirvam para recolocá-las em posição de subordinação.

Essa abordagem permite compreender por que mulheres podem ser respeitadas enquanto correspondem a expectativas de cuidado e disponibilidade, mas hostilizadas quando afirmam limites ou autonomia. A punição pode assumir formas materiais, emocionais, profissionais, políticas ou simbólicas. Pode aparecer na tentativa de impedir o término de um relacionamento, na desqualificação de uma liderança feminina, na perseguição de uma mulher que denuncia assédio ou na exposição pública de sua intimidade.

Bandeira (2014) destaca que o gênero se consolidou como categoria analítica justamente porque revelou o caráter social da violência contra as mulheres. O fenômeno não decorre de uma natureza inevitável nem de episódios desconectados. Ele é sustentado por valores, práticas e relações de poder que atravessam a vida privada e as instituições. Reconhecer essa dimensão estrutural não elimina a responsabilidade individual do agressor; ao contrário, permite compreender o ambiente que favorece a repetição da conduta e dificulta a proteção da vítima.

2.2 Manifestações cotidianas e institucionais

A misoginia manifesta-se em diferentes graus. Em sua forma cotidiana, pode ser percebida quando a competência de uma mulher é constantemente questionada, quando sua fala é interrompida ou apropriada, quando sua aparência recebe mais atenção do que suas ideias ou quando comportamentos aceitos nos homens são condenados nas mulheres. Essas práticas podem parecer pequenas quando analisadas isoladamente, mas sua repetição produz ambientes de silenciamento e exclusão.

No mercado de trabalho, a misoginia relaciona-se à resistência à autoridade feminina, à distribuição desigual das tarefas de cuidado, ao assédio moral e sexual e à penalização da maternidade. Mulheres em posições de liderança podem ser cobradas por firmeza e, ao mesmo tempo, criticadas quando exercem autoridade. A mesma conduta pode ser descrita como liderança em um homem e como agressividade em uma mulher. Essa duplicidade de critérios mostra que a discriminação nem sempre depende de uma regra formal; ela pode resultar de avaliações aparentemente neutras, mas influenciadas por expectativas de gênero.

Na esfera política e pública, a violência dirigida às mulheres frequentemente utiliza ataques à aparência, à sexualidade, à vida familiar e à capacidade emocional. O objetivo deixa de ser apenas contestar uma ideia e passa a ser negar legitimidade à presença feminina no espaço de decisão. Mulheres negras, indígenas, pobres, idosas, jovens, com deficiência ou integrantes de minorias sexuais podem experimentar formas agravadas de hostilidade. Por isso, a análise da misoginia precisa considerar sua articulação com raça, classe, idade, território, deficiência e outras condições sociais.

No interior das relações afetivas, manifestações inicialmente apresentadas como preocupação podem converter-se em controle. A exigência de senhas, a fiscalização de roupas e amizades, a restrição ao estudo ou ao trabalho, o controle de dinheiro, a retenção de documentos, as ameaças envolvendo filhos e a coerção sexual reduzem progressivamente a autonomia. A violência física pode ocorrer, mas não é o único indicador de risco. As violências psicológica, moral, patrimonial e sexual também produzem danos profundos e podem preceder agressões mais graves.

A naturalização dessas condutas dificulta o reconhecimento da violência tanto pela vítima quanto pelas pessoas ao redor. Quando a sociedade interpreta ciúme como demonstração de amor ou considera o controle financeiro um assunto privado do casal, diminui a possibilidade de intervenção precoce. A mulher pode permanecer em silêncio por medo, dependência econômica, preocupação com os filhos, vergonha, isolamento, descrença institucional ou ausência de uma rede de apoio segura.

2.3 Misoginia nos ambientes digitais

As tecnologias digitais ampliaram possibilidades de participação e expressão, mas também criaram novos meios de controle, perseguição e violência. A misoginia on-line aparece em campanhas de assédio, ameaças, divulgação de dados pessoais, perseguição persistente, criação de perfis falsos, manipulação de imagens e divulgação não consentida de conteúdo íntimo. A velocidade de circulação e a permanência dos registros aumentam o alcance do dano e dificultam sua reparação.

A violência digital não deve ser separada artificialmente da vida presencial. Uma ameaça enviada por mensagem pode produzir medo concreto; a exposição de endereço ou rotina pode colocar a integridade física em risco; o acesso indevido a contas pode permitir vigilância

financeira e social. Em relações afetivas, aplicativos de localização, senhas compartilhadas e acesso a dispositivos podem ser utilizados como instrumentos de controle. O fato de a agressão ocorrer por uma tela não reduz sua gravidade.

Mulheres que ocupam espaços públicos estão particularmente expostas a ataques coordenados destinados a afastá-las do debate. Críticas legítimas a ideias e decisões são próprias da democracia, mas ameaças sexuais, ofensas baseadas no gênero e divulgação de informações privadas não constituem simples discordância. Essas práticas restringem a liberdade de expressão das próprias vítimas, que muitas vezes diminuem sua presença pública para preservar a segurança.

O enfrentamento da misoginia digital exige educação para o uso responsável das tecnologias, canais eficientes de denúncia, preservação de provas, respostas rápidas das plataformas e atuação coordenada das instituições. Também requer atenção à segurança digital das vítimas, pois recomendações genéricas, como bloquear o agressor, podem ser insuficientes quando existem ameaças, acesso indevido a contas ou risco de perseguição presencial.

2.4 Violência de gênero e proteção jurídica

A Constituição da República de 1988 estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado e assegura igualdade entre mulheres e homens. Também determina que o Estado crie mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares. No plano internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção de Belém do Pará reconhecem que a violência contra a mulher constitui violação de direitos humanos e impõem deveres de prevenção, investigação, punição e erradicação.

No Brasil, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou uma mudança decisiva ao reconhecer que a violência doméstica e familiar pode ser física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral. Essa classificação rompe com a ideia de que somente a agressão corporal exige intervenção. A lei também estabeleceu medidas protetivas de urgência, assistência integrada e articulação entre justiça, segurança, saúde e assistência social (BRASIL, 2006).

A Lei nº 14.188/2021 acrescentou ao Código Penal o crime de violência psicológica contra a mulher. A norma contempla condutas

capazes de causar dano emocional, prejudicar o desenvolvimento ou controlar ações, comportamentos, crenças e decisões por meio de ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem ou ridicularização (BRASIL, 2021). A previsão é relevante porque confere visibilidade jurídica a práticas que não deixam marcas físicas, mas atingem a liberdade e a integridade psíquica.

Em 2024, a Lei nº 14.994 transformou o feminicídio em crime autônomo, previsto no art. 121-A do Código Penal, e agravou a resposta penal a crimes praticados contra mulheres por razões da condição do sexo feminino (BRASIL, 2024). A alteração reforça a gravidade da violência letal de gênero. Entretanto, a proteção efetiva depende de identificar e interromper as violências anteriores ao resultado extremo. A punição posterior, embora necessária, não substitui políticas capazes de reconhecer ameaças, perseguições, controle e escalada de agressões.

Em agosto de 2026, ao julgar o Tema 1.412 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha podem ser aplicadas em situações de violência contra a mulher baseada no gênero mesmo quando não existe vínculo doméstico, familiar ou afetivo entre vítima e agressor. O entendimento impede que a ausência de relação prévia funcione, por si só, como barreira à proteção urgente. Isso não significa que todo crime praticado contra uma mulher seja automaticamente violência de gênero: é necessário que a situação revele violência baseada no gênero e risco à integridade da vítima (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2026).

A legislação constitui instrumento indispensável, mas sua existência não garante aplicação uniforme. Mulheres podem encontrar dificuldades para reconhecer a violência, acessar serviços, produzir provas, deslocar-se com segurança ou ser ouvidas sem julgamento. A efetividade jurídica depende de equipes capacitadas, atendimento humanizado, integração entre instituições, proteção de dados, serviços acessíveis e decisões suficientemente rápidas para responder ao risco.

2.5 A realidade registrada pelo CRAM de Saquarema

Os dados institucionais do Centro de Referência de Atendimento à Mulher de Saquarema permitem observar como as diferentes formas de violência aparecem na realidade de um serviço público especializado. Em 2024, foram registrados 340 novos atendimentos, 1.275 acompanhamentos

e 82 orientações. A diferença entre novos ingressos e acompanhamentos mostra que a proteção não se encerra no primeiro contato: muitas mulheres necessitam de escuta, orientação e encaminhamento continuados.

Entre as formas de violência informadas, a psicológica apareceu em 333 registros e a moral em 286. As violências física e patrimonial foram registradas 211 vezes cada, enquanto a violência sexual apareceu em 83 registros. Essas categorias podem coexistir em uma mesma situação e, por isso, não correspondem a vítimas diferentes nem devem ser somadas como se representassem pessoas distintas (SAQUAREMA, 2024).

Tabela 1 Formas de violência registradas pelo CRAM de Saquarema em 2024

Forma de violência	Registros
Psicológica	333
Moral	286
Física	211
Patrimonial	211
Sexual	83

Fonte: elaboração da autora com base nos relatórios estatísticos do CRAM de Saquarema (2024). As categorias podem coexistir no mesmo atendimento.

A predominância das violências psicológica e moral mostra que a agressão frequentemente se instala antes de deixar marcas físicas. Humilhação, ameaça, manipulação, isolamento e desqualificação podem limitar a autonomia e criar condições para a continuidade de outras formas de violência. Os registros de violência patrimonial também chamam atenção para a dimensão econômica do problema: reter documentos, destruir bens, controlar rendimentos ou impedir o trabalho pode aumentar a dependência e dificultar o rompimento da relação abusiva.

Em 253 registros não havia boletim de ocorrência anterior. Comparado ao número de novos atendimentos, esse dado corresponde a aproximadamente 74,4%, embora a base agregada não permita afirmar que todos os registros pertençam exatamente ao mesmo universo individual. Ainda assim, a informação sugere que o CRAM funciona como porta de entrada para mulheres que ainda não procuraram o sistema policial. A ausência de boletim não significa inexistência ou pouca gravidade da violência; pode refletir medo, dependência, vergonha, preocupação com

os filhos, isolamento ou dificuldade de reconhecer determinadas condutas como agressão.

Os números não provam que cada ocorrência decorreu de uma motivação conscientemente declarada como ódio às mulheres. Eles permitem, contudo, observar a coexistência de práticas de controle, humilhação e restrição de autonomia que se relacionam com estruturas de gênero. O recorte de Saquarema concretiza a discussão geral e evidencia a necessidade de serviços capazes de acolher a mulher antes, durante e depois da denúncia formal.

2.6 Prevenção e transformação cultural

O enfrentamento da misoginia exige atuação simultânea em diferentes níveis. No plano individual, é necessário responsabilizar quem pratica violência e oferecer proteção adequada às vítimas. No plano institucional, devem existir protocolos claros, atendimento sem culpabilização e comunicação eficiente entre os órgãos da rede. No plano cultural, é indispensável questionar valores que associam masculinidade a domínio e feminilidade a obediência.

A educação possui papel central nesse processo. Desde a infância, meninas e meninos aprendem expectativas sobre autoridade, cuidado, corpo, sexualidade e poder. Trabalhar respeito, consentimento, resolução não violenta de conflitos e igualdade não significa negar diferenças individuais, mas impedir que elas sejam utilizadas para justificar inferioridade ou violência. Escolas, famílias, universidades, igrejas, empresas, meios de comunicação e organizações comunitárias podem contribuir para esse aprendizado.

Também é necessário envolver homens e meninos. A violência contra as mulheres não deve ser tratada como problema cuja solução cabe exclusivamente às próprias mulheres. A revisão de comportamentos de controle, a rejeição de piadas humilhantes, a intervenção diante de assédio e o desenvolvimento de formas não violentas de lidar com frustração e rejeição são responsabilidades coletivas. Programas de responsabilização e reflexão com autores de violência podem integrar a política pública, desde que não substituam a proteção das vítimas nem diminuam a responsabilidade pelos atos praticados.

Os meios de comunicação e as plataformas digitais influenciam a forma como a sociedade interpreta a violência. Coberturas que culpabilizam

a vítima, romantizam o controle ou descrevem feminicídios como crimes passionais reproduzem a ideia de que a agressão decorreu de amor ou emoção incontrolável. Uma comunicação responsável deve nomear a violência, contextualizar as relações de poder, preservar a dignidade da vítima e divulgar canais de apoio.

Por fim, políticas públicas precisam ser avaliadas a partir de dados confiáveis e protegidos. Informações sobre formas de violência, perfil das vítimas, vínculo com o agressor, reincidência, território e encaminhamentos ajudam a identificar barreiras e planejar serviços. A produção de dados deve respeitar o sigilo e nunca expor mulheres em situação de risco. Conhecer o problema é condição para enfrentá-lo, mas a estatística deve servir à proteção e não à vigilância das vítimas.

3 Conclusão

A misoginia não se resume a manifestações explícitas de ódio contra as mulheres. Ela integra uma lógica social que vigia, desqualifica e pune mulheres quando exercem autonomia ou recusam papéis de submissão. Seus efeitos podem ser percebidos nas relações afetivas, no trabalho, na política, na comunicação e nos ambientes digitais. Embora nem toda desigualdade ou conflito possa ser automaticamente classificado como misoginia, a repetição de práticas de controle e silenciamento revela padrões que não devem ser tratados como episódios isolados.

A violência de gênero constitui uma das expressões mais graves dessa lógica. Ela pode começar com humilhações, restrições, vigilância e dependência econômica, avançando para ameaças, agressões físicas, violência sexual e morte. Os dados do CRAM de Saquarema reforçam a importância de reconhecer as formas não físicas e demonstram que muitas mulheres chegam ao atendimento especializado antes de registrar ocorrência policial. A Lei Maria da Penha, a tipificação da violência psicológica, a autonomia do crime de feminicídio e a ampliação jurisprudencial das medidas protetivas representam avanços relevantes, mas sua eficácia depende de instituições acessíveis e preparadas.

Enfrentar a misoginia requer mais do que respostas penais. É necessário fortalecer redes de proteção, garantir acolhimento sem julgamento, educar para o respeito e o consentimento, responsabilizar agressores e transformar os padrões culturais que associam poder ao controle das mulheres. O compromisso deve alcançar famílias, escolas,

instituições públicas, empresas, comunidades, meios de comunicação e plataformas digitais.

Uma sociedade verdadeiramente democrática não pode aceitar que mulheres sejam intimidadas, silenciadas ou punidas por exercerem liberdade. Combater a misoginia significa reconhecer a dignidade das mulheres em todas as esferas da vida e construir relações nas quais autonomia, igualdade e segurança sejam direitos concretos, e não promessas formais.

Referências

BANDEIRA, Lourdes Maria. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio/ago. 2014.

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

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL**. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021**. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica e cria o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL**. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Altera a legislação para tornar o feminicídio crime autônomo e agravar penas de crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

MANNE, Kate. **Down girl: the logic of misogyny**. New York: Oxford University Press, 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Gênero, patriarcado, violência. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil**. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el

Caribe, Tel Aviv, v. 16, n. 1, p. 147-164, 2005.

SAQUAREMA. Secretaria Municipal da Mulher. **Centro de Referência de Atendimento à Mulher.** Relatórios estatísticos de atendimentos: janeiro a dezembro de 2024. Saquarema, 2024. Documento institucional.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.537.713/MG. Tema 1.412 da repercussão geral.** Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgamento concluído em 19 ago. 2026. Brasília, DF: STF, 2026.

Capítulo 29

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DESINFORMAÇÃO E ELEIÇÕES 2026: DESAFIOS À DEMOCRACIA E À JUSTIÇA ELEITORAL

Cristiane Camila Bonacin Garcia[1]
Nathalia Godoy Rodrigues[2]
Pedro Henrique Percinio Gianvecchio[3]

1 Introdução

A expansão das tecnologias digitais modificou profundamente as formas de comunicação social, especialmente no campo político-eleitoral. Entre essas transformações, a Inteligência Artificial (IA) ocupa posição de destaque em razão da capacidade de produzir conteúdos automatizados, analisar grandes volumes de dados e influenciar o comportamento informacional dos indivíduos. Nas eleições contemporâneas, a utilização dessas tecnologias ampliou significativamente as possibilidades de comunicação política, mas também intensificou riscos relacionados à desinformação, à manipulação do eleitorado e ao

1 Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Servidora Pública Federal do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual. Graduada em Direto pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa da Escola Judiciária Eleitoral - EJE do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Eleitoral do Ministério Público Estadual do Paraná. Palestrante e Autora de livros. E-mail: ccbonacin@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6371046718179710.

2 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Servidora Pública no Ministério Público do Estado do Paraná. Especialista em Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Especialista em Direito Penal e Processo Penal Econômico. Graduada em Direto pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Email: godoyrodriguesnathalia@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2040497216613698.

3 Mestre em Filosofia na Universidade Estadual de Londrina UEL (2025). Graduação em DIREITO pelo Centro Universitário Euripedes de Marília (2002), graduação em Filosofia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2003), Especialização em Direito Civil e Processo Civil na Universidade Estadual de Londrina UEL (2003); Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Notarial e Registral pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera (2022)). Foi delegado de polícia - Polícia Civil de São Paulo em 2007. Atualmente é Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Lattes: https://lattes.cnpq.br/9504395163751048.

enfraquecimento da confiança democrática.

No cenário brasileiro, as eleições de 2026 apresentam-se como marco relevante para a análise dos impactos da Inteligência Artificial sobre os processos democráticos. O crescimento das plataformas digitais, aliado ao uso massivo das redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, tornou o ambiente informacional mais vulnerável à circulação de notícias falsas, discursos manipulativos e conteúdos sintéticos produzidos artificialmente.

A IA generativa, ramo da IA treinado para criar novos conteúdos originais, especialmente por meio de ferramentas capazes de criar imagens, áudios e vídeos hiper-realistas, passou a desempenhar papel central nas campanhas eleitorais. A produção de *deepfakes* representa um dos fenômenos mais preocupantes da atualidade, pois permite simular falas e comportamentos de candidatos, autoridades públicas e lideranças políticas com elevado grau de verossimilhança. Em razão disso, torna-se cada vez mais difícil distinguir conteúdos autênticos de materiais manipulados. (O termo deepfake refere-se a conteúdos audiovisuais produzidos artificialmente mediante técnicas avançadas de IA, capazes de simular falas, imagens e comportamentos humanos com elevado grau de autenticidade aparente).

Além da manipulação audiovisual, os algoritmos de recomendação das plataformas digitais passaram a influenciar significativamente a formação da opinião pública. Conteúdos emocionalmente engajadores tendem a alcançar maior circulação, favorecendo discursos extremistas, polarização política e estratégias coordenadas de desinformação.

Diante desse cenário, a Justiça Eleitoral brasileira passou a desenvolver mecanismos normativos específicos voltados à proteção da integridade eleitoral. Inicialmente, a Resolução TSE nº 23.732/2024 promoveu alterações na Resolução nº 23.610/2019 para estabelecer regras sobre o uso de Inteligência Artificial nas campanhas eleitorais. Posteriormente, a Resolução TSE nº 23.755/2026 ampliou esse sistema regulatório, consolidando medidas mais rigorosas voltadas ao enfrentamento da desinformação digital e ao uso abusivo da IA no ambiente eleitoral.

O presente capítulo tem como objetivo analisar os impactos da Inteligência Artificial nas eleições de 2026, especialmente no que se refere à disseminação de desinformação, aos riscos à democracia e às respostas jurídicas desenvolvidas pela Justiça Eleitoral brasileira. Busca-se compreender de que maneira a IA altera as estruturas do debate público

e quais medidas podem ser adotadas para preservar a legitimidade democrática.

A pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e bibliográfica, fundamentada em revisão doutrinária nacional e internacional, análise normativa das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e estudo de documentos institucionais relacionados à regulação da Inteligência Artificial e à proteção da integridade eleitoral.

2 A inteligência artificial e a transformação das campanhas eleitorais

A utilização de recursos tecnológicos em campanhas políticas não constitui fenômeno recente. Desde o surgimento da televisão e posteriormente da internet, os processos eleitorais passaram por sucessivas transformações relacionadas à comunicação de massa. Contudo, o avanço da Inteligência Artificial generativa produziu mudanças significativamente mais profundas, alterando não apenas os meios de divulgação política, mas também os mecanismos de influência sobre o eleitorado.

A IA contemporânea é capaz de analisar padrões comportamentais, segmentar públicos específicos e personalizar conteúdos em larga escala. Isso permite que campanhas eleitorais sejam direcionadas de maneira extremamente precisa, utilizando dados coletados em plataformas digitais para adaptar discursos conforme preferências individuais dos eleitores.

Tal realidade intensifica o fenômeno da microsegmentação política, no qual mensagens distintas são direcionadas a grupos específicos da população. Embora essa estratégia possa representar maior eficiência comunicacional, também suscita preocupações relacionadas à transparência democrática e à manipulação comportamental.

Wardle e Derakhshan (2017) compreendem a desinformação no quadro mais amplo da desordem informacional, distinguindo diferentes formas de produção e circulação de conteúdos falsos, enganosos ou utilizados fora de contexto. Nesse contexto, a Inteligência Artificial potencializa a capacidade de produção automatizada de conteúdos enganosos.

As ferramentas de IA generativa permitem a criação de textos, imagens e vídeos altamente convincentes, muitas vezes indistinguíveis de conteúdos autênticos. *Deepfakes*, por exemplo, podem reproduzir vozes, expressões faciais e padrões de fala de figuras públicas com elevado grau de precisão. O resultado é o rosto ou a voz de uma pessoa substituído

pela imagem ou voz de outra, criando conteúdos manipulados altamente enganadores.

Em campanhas eleitorais, essa tecnologia apresenta elevado potencial de manipulação. Vídeos falsos podem ser divulgados em momentos decisivos do processo eleitoral, afetando diretamente a percepção pública acerca de candidatos e partidos políticos. A velocidade da circulação digital frequentemente impede respostas institucionais rápidas e eficazes.

Além disso, a automação da propaganda política permite a disseminação massiva de conteúdos por meio de robôs virtuais, perfis automatizados e redes coordenadas de compartilhamento. Tais mecanismos dificultam a identificação de campanhas organizadas de desinformação.

No Brasil, o impacto dessas estratégias é ampliado pela intensa utilização de redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas. O WhatsApp, por exemplo, constitui um canal relevante de circulação de informação e conteúdo político entre usuários brasileiros.

Outro aspecto relevante refere-se aos algoritmos de recomendação das plataformas digitais. Dependendo dos critérios de recomendação e engajamento empregados, esses sistemas podem ampliar a visibilidade de conteúdos emocionalmente intensos, sensacionalistas, polarizadores ou desinformativos.

A análise de Levitsky e Ziblatt (2018) destaca os riscos que contextos de intensa polarização podem representar para instituições e práticas democráticas. A combinação entre desinformação digital, discursos extremistas e enfraquecimento institucional pode agravar essas vulnerabilidades.

Nesse sentido, a Inteligência Artificial não deve ser compreendida apenas como ferramenta tecnológica neutra. Seu uso em contextos eleitorais envolve disputas de poder, influência política e controle da informação.

3 Desinformação digital e o fenômeno dos deepfakes

A desinformação representa um dos maiores desafios contemporâneos à democracia. Em contextos eleitorais, a circulação de informações falsas ou manipuladas possui capacidade de interferir diretamente na formação da vontade popular, comprometendo o exercício do voto livre e consciente.

A expansão da Inteligência Artificial generativa intensificou significativamente esse problema, sobretudo em razão da capacidade de

criação de conteúdos sintéticos hiper-realistas. *Deepfakes* passaram a ocupar posição central nos debates sobre integridade eleitoral.

Essa tecnologia permite criar vídeos falsos em que candidatos políticos parecem proferir discursos inexistentes, assumir posicionamentos controversos ou participar de situações jamais ocorridas. Em períodos eleitorais, tais conteúdos podem gerar danos irreversíveis à imagem pública de candidatos.

A principal dificuldade relacionada aos *deepfakes* reside justamente na aparência de veracidade. Muitas vezes, eleitores não possuem condições técnicas para distinguir materiais autênticos de conteúdos manipulados.

Habermas (1997) desenvolve uma concepção deliberativa de democracia em que a formação legítima da opinião e da vontade depende de condições comunicativas que possibilitem participação e argumentação públicas. Sob essa perspectiva, a deterioração das condições informacionais do debate público pode comprometer a qualidade da deliberação democrática.

Outro aspecto preocupante refere-se ao chamado "dividendo do mentiroso". Esse fenômeno ocorre quando agentes passam a questionar a autenticidade de conteúdos verdadeiros, alegando manipulação digital. Assim, mesmo registros reais podem ser desacreditados sob o argumento de que se tratam de *deepfakes* (CHESNEY; CITRON, 2019).

A velocidade da circulação digital agrava ainda mais esse cenário. Muitas vezes, conteúdos falsos alcançam milhões de visualizações em poucas horas, enquanto mecanismos institucionais de remoção ou verificação atuam de maneira significativamente mais lenta.

Diante desse cenário, os *deepfakes* configuram não apenas uma ameaça tecnológica, mas também um desafio jurídico, político e social de grande relevância. Ao possibilitarem a criação de conteúdos audiovisuais altamente realistas e difíceis de serem identificados como falsos, essas ferramentas comprometem a confiança pública nas instituições, fragilizam a formação de uma opinião pública informada e podem influenciar indevidamente processos democráticos. Dessa forma, os *deepfakes* representam um risco estrutural à integridade eleitoral e à própria legitimidade do regime democrático.

4 Redes sociais, algoritmos e manipulação da opinião pública

As plataformas digitais passaram a desempenhar papel central na organização do debate político contemporâneo. Redes sociais como Facebook, Instagram, TikTok, X (antigo Twitter) e YouTube tornaram-se espaços fundamentais de circulação de informações, campanhas eleitorais e disputas narrativas.

Entretanto, a lógica de funcionamento dessas plataformas é fortemente orientada por algoritmos de recomendação, cujo objetivo principal consiste em maximizar o engajamento dos usuários.

Como consequência, conteúdos emocionalmente intensos, polarizadores ou sensacionalistas tendem a receber maior visibilidade. A desinformação digital se beneficia diretamente dessa lógica algorítmica.

Bakir e McStay (2018) analisam a chamada economia das emoções, na qual atenção, engajamento e respostas emocionais possuem valor econômico no ambiente digital. Nesse modelo, conteúdos capazes de provocar reações intensas podem obter maior circulação, inclusive quando contêm informações falsas ou enganosas.

Esse modelo favorece a disseminação de discursos extremistas, teorias conspiratórias e campanhas coordenadas de manipulação política.

Além disso, os algoritmos contribuem para a formação das chamadas "bolhas informacionais[1]" (PARISER, 2011). Usuários passam a consumir predominantemente conteúdos compatíveis com suas próprias crenças políticas, reduzindo o contato com perspectivas divergentes.

No contexto eleitoral, campanhas políticas podem explorar essas vulnerabilidades por meio de anúncios segmentados, desinformação direcionada e estratégias automatizadas de manipulação comportamental.

No Brasil, a centralidade das redes sociais no debate público e nas campanhas eleitorais tem ampliado os desafios relacionados à desinformação digital. As eleições de 2018 e 2022 evidenciaram o papel desempenhado por plataformas como WhatsApp, Facebook, Instagram, X (antigo Twitter), TikTok e YouTube na circulação de conteúdos políticos, incluindo informações falsas ou manipuladas disseminadas em larga escala. A velocidade de propagação dessas mensagens frequentemente supera a capacidade de resposta das instituições responsáveis pela fiscalização e pelo

1 O termo *Bolhas informacionais* ou bolhas de filtro foi popularizado pelo ativista da internet Eli Pariser em seu livro *The Filter Bubble* (2011).

combate à desinformação, dificultando a mitigação de seus efeitos antes que alcancem grande parcela do eleitorado.

Soma-se a isso a limitada transparência dos sistemas algorítmicos utilizados pelas plataformas digitais. Os critérios empregados para recomendação, impulsionamento e priorização de conteúdos permanecem, em grande medida, inacessíveis ao escrutínio público, acadêmico e institucional. Essa opacidade dificulta a compreensão dos mecanismos que amplificam determinados discursos e reduz a capacidade de monitoramento dos impactos dessas tecnologias sobre a formação da opinião pública. Como resultado, torna-se mais complexo identificar, prevenir e responsabilizar práticas de manipulação informacional capazes de afetar a integridade do processo eleitoral e a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

5 A resposta da justiça eleitoral brasileira

Diante do crescimento da desinformação digital e da utilização abusiva da Inteligência Artificial em campanhas políticas, a Justiça Eleitoral brasileira passou a desenvolver mecanismos regulatórios específicos voltados à proteção da integridade eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral desempenha papel central nesse processo, especialmente por meio da elaboração de resoluções normativas destinadas à regulamentação da propaganda eleitoral digital.

A primeira grande inovação normativa relacionada ao uso de Inteligência Artificial ocorreu com a Resolução TSE nº 23.732/2024, que alterou a Resolução nº 23.610/2019 para disciplinar o uso de IA na propaganda eleitoral. A norma estabeleceu regras específicas sobre conteúdos sintéticos, determinando a obrigatoriedade de identificação de materiais produzidos ou manipulados artificialmente.

Entre os principais avanços da Resolução nº 23.732/2024 destacou-se a proibição, na propaganda eleitoral, do uso de conteúdo sintético em áudio, vídeo ou combinação de ambos, gerado ou manipulado digitalmente para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia, quando utilizado para prejudicar ou favorecer candidatura (deepfake). A resolução também introduziu deveres específicos para provedores de aplicação e previu hipóteses de responsabilidade solidária civil e administrativa.

Posteriormente, a Resolução TSE nº 23.755, de 2 de março de 2026, promoveu novo aperfeiçoamento da Resolução nº 23.610/2019, com

regras adicionais sobre propaganda eleitoral digital, conteúdos sintéticos, sistemas de Inteligência Artificial, atuação de provedores e enfrentamento da desinformação.

A regulamentação vigente para 2026 combina deveres de identificação de conteúdo sintético, proibições específicas relativas a *deepfakes*, regras aplicáveis a perfis automatizados, deveres dos provedores de aplicação e restrições temporais para determinados conteúdos sintéticos na proximidade do pleito.

A rotulagem obrigatória prevista no art. 9º-B da Resolução TSE nº 23.610/2019 exige que o responsável pela propaganda informe, de modo explícito, destacado e acessível, que o conteúdo sintético multimídia foi fabricado ou manipulado e indique a tecnologia utilizada.

A disciplina dos *deepfakes*, introduzida pela Resolução TSE nº 23.732/2024 no art. 9º-C da Resolução nº 23.610/2019, deve ser compreendida também à luz da jurisprudência formada para as Eleições 2026. No julgamento da Representação nº 0601315-97.2026.6.00.0000, em 1º de setembro de 2026, o TSE fixou que a caracterização de deepfake pressupõe conteúdo sintético produzido ou manipulado por Inteligência Artificial ou tecnologia equivalente, dotado de grau de realismo ou verossimilhança e destinado a criar, reproduzir ou alterar imagem, voz ou manifestação de pessoa viva, falecida ou fictícia. A Corte assentou, ainda, que a incidência da vedação prevista no art. 9º-C, § 1º, pressupõe a caracterização do conteúdo como propaganda eleitoral.

Quanto aos perfis automatizados, o art. 38-A, incluído pela Resolução nº 23.755/2026, prevê a remoção de perfil comprovadamente falso, apócrifo ou vinculado a pessoa que não exista fora do universo digital (perfil automatizado ou robô) quando suas publicações configurem prática reiterada de crime eleitoral ou de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam atingir a integridade do processo eleitoral e que tenham sido assim reconhecidos pela Justiça Eleitoral.

A responsabilidade solidária civil e administrativa dos provedores de aplicação não foi criada em 2026: ela já constava do art. 9º-E, introduzido pela Resolução TSE nº 23.732/2024. A Resolução nº 23.755/2026 ampliou e atualizou o conjunto de deveres aplicáveis aos provedores e às plataformas digitais.

O chamado "apagão" de 72 horas foi introduzido pela Resolução nº 23.755/2026. Nos termos do art. 9º-B, § 3º-A, ficam vedadas a publicação

e a republicação, ainda que gratuitas, bem como o impulsionamento pago de novos conteúdos sintéticos produzidos ou alterados por Inteligência Artificial ou tecnologia equivalente que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidata, candidato ou pessoa pública, mesmo que rotulados, no período compreendido entre as 72 horas que antecedem e as 24 horas que sucedem o término do pleito.

A Resolução nº 23.755/2026 também incluiu o art. 28, § 1º-C, que impõe restrições específicas aos provedores que ofertem sistemas de Inteligência Artificial ou tecnologia equivalente, vedando, entre outras condutas, ranquear ou recomendar candidaturas, emitir preferência eleitoral, recomendar voto ou promover favorecimento ou desfavorecimento político-eleitoral. A mesma resolução acrescentou os arts. 9º-I e 9º-J, prevendo, respectivamente, a possibilidade de inversão motivada do ônus da prova em controvérsias sobre conteúdo sintético e a celebração de acordos com universidades, entidades e órgãos que disponham de profissionais capacitados em perícia de ilícitos digitais e Inteligência Artificial.

Paralelamente, a Resolução TSE nº 23.757/2026 alterou a Resolução nº 23.735/2024 para prever que o uso de conteúdo sintético gerado ou modificado por Inteligência Artificial ou tecnologias equivalentes, em violação às normas eleitorais, configura uso indevido dos meios de comunicação e, conforme as circunstâncias do caso, também abuso dos poderes político e econômico.

O Tribunal Superior Eleitoral também fortaleceu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, ampliando parcerias com universidades, agências de checagem de fatos, organizações da sociedade civil e empresas de tecnologia.

Contudo, apesar dos avanços normativos, permanecem desafios relevantes. A velocidade da circulação digital frequentemente impede respostas institucionais suficientemente rápidas, especialmente diante da instantaneidade das redes sociais.

Além disso, a regulação da Inteligência Artificial exige constante equilíbrio entre combate à desinformação e proteção da liberdade de expressão.

Nesse sentido, Osorio (2022, p. 226) sustenta que a intervenção judicial no campo da desinformação somente se justifica, em tese, em hipóteses qualificadas, como a difusão intencional, artificial ou massiva, a associação com discursos odiosos, violentos ou criminosos e a aptidão para prejudicar a confiabilidade das eleições e a higidez do Estado constitucional.

6 Considerações finais

A Inteligência Artificial representa uma das principais transformações tecnológicas do século XXI, produzindo impactos significativos sobre os processos eleitorais e sobre a dinâmica democrática contemporânea.

No contexto das eleições brasileiras de 2026, a IA apresenta potencialidades relevantes para comunicação política, produção de conteúdos e ampliação do alcance informacional. Entretanto, também amplia riscos relacionados à desinformação, manipulação eleitoral e erosão da confiança pública.

Os *deepfakes* e conteúdos sintéticos hiper-realistas desafiam diretamente a integridade do debate democrático, dificultando a distinção entre informação verdadeira e manipulação digital.

Nesse cenário, a atuação da Justiça Eleitoral brasileira revela esforço relevante de adaptação normativa diante das transformações tecnológicas. As Resoluções TSE nº 23.732/2024, nº 23.755/2026 e nº 23.757/2026 representam etapas relevantes desse processo regulatório, voltado à compatibilização entre inovação tecnológica, integridade eleitoral e proteção democrática.

As medidas de identificação de conteúdos sintéticos, disciplina dos *deepfakes*, regras aplicáveis a perfis automatizados, deveres dos provedores, restrições impostas a sistemas de Inteligência Artificial e a limitação temporal prevista para determinados conteúdos sintéticos nas 72 horas anteriores e 24 horas posteriores ao término do pleito demonstram a crescente atenção da Justiça Eleitoral aos impactos da Inteligência Artificial sobre a legitimidade do processo eleitoral.

Conclui-se que o enfrentamento da desinformação exige abordagem multissetorial articulada entre Estado, plataformas digitais, instituições eleitorais, universidades, imprensa e sociedade civil.

Somente mediante ações integradas será possível preservar a legitimidade do voto, fortalecer a confiança nas instituições democráticas e assegurar eleições livres, transparentes e compatíveis com os princípios constitucionais.

Referências

ALVIM, Frederico. **Crise democrática e justiça eleitoral: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação**. Revista Justiça Eleitoral

em Debate, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 74-78, 2020. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/download/125/120/237. Acesso em: 20 set. 2026.

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. **Desinformação: o que é, o que não é e quando**. Revista do TRE-RS, Porto Alegre, ano 27, n. 52, jul./dez. 2024. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/mod/resource/view.php?id=10317. Acesso em: 20 set. 2026.

BAKIR, Vian; MCSTAY, Andrew. **Fake news and the economy of emotions: problems, causes, solutions**. Digital Journalism, v. 6, n. 2, p. 154-175, 2018. DOI: 10.1080/21670811.2017.1345645. Disponível em: https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1345645. Acesso em: 20 set. 2026.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; CENCI, Elve; SILVEIRA, Fábio. **Fake news: impactos no jornalismo e na política**. Londrina: Engenho das Letras, 2022. Disponível em: https://pos.uel.br/direito-negocial/producoes-do-programa/livros/. Acesso em: 20 set. 2026.

BARRETO, Irineu. **Fake News: anatomia da desinformação, discurso de ódio e erosão da democracia**. Expressa Jur, 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral**. Texto consolidado. Brasília: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. **Altera a Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral**. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.755, de 2 de março de 2026. **Altera a Resolução nº 23.610/TSE, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral**. Brasília: TSE, 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-755-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.757, de 2 de março de 2026. **Altera a Resolução nº 23.735/TSE, de 27 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre ilícitos eleitorais**. Brasília: TSE, 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-757-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE fixa tese sobre deepfake e delimita regra para as Eleições 2026**. Brasília, 1º set. 2026. Processo relacionado: Representação nº 0601315-97.2026.6.00.0000. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Setembro/tse-fixa-tese-sobre-deepfake-e-delimita-regra-para-as-eleicoes-2026. Acesso em: 20 set. 2026.

LUCENA, Marina; ZINGALES, Nicolo; MILANESE, Giovanna; BAZAN, Henrique; BARBOSA, Laíse; REBELO, Leandro. **Cartilha Orientativa TSE e Desinformação: conceitos relevantes e sua compreensão no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2024. v. 1. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/cartilha-orientativa-tse-e-desinformacao-volume-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

CHARAUDEAU, Patrick. **A manipulação da verdade: do triunfo da negação às sombras da pós-verdade**. São Paulo: Contexto, 2022.

CHESNEY, Robert; CITRON, Danielle Keats. **Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security**. California Law Review, v. 107, p. 1753-1820, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.2139/ssrn.3213954. Acesso em: 20 set. 2026.

FALCÃO, Andressa Rodrigues; MORAIS, Diogo Aguiar de; PAIXÃO, Jakenia Oliveira; NASCIMENTO, João Ricardo Holanda do. **Liberdade de expressão e direito eleitoral: polarização política e a guerra à desinformação**. Faculdade Luciano Feijão, 2022. Disponível em: https://flucianofeijao.com.br/flf/wp-content/uploads/2023/02/LIBERDADE_DE_EXPRESSAO_E_DIREITO_ELEITORAL.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

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

LAGE, Fernanda de Carvalho; REALE, Ingrid Neves. **O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 19-56, jan./jun. 2023.

DOI: 10.57025/14145146_v17n1_lag.fer. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/0d74953d-b33a-4c8f-8055-898a63fe07ee. Acesso em: 20 set. 2026.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 385 p. Disponível em: https://loja.editoraforum.com.br/image/catalog/2022/Release/Release_AlineOsorio.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

PARISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You**. New York: Penguin Press, 2011. Disponível em: https://www.penguinrandomhouse.com/books/309214/the-filter-bubble-by-eli-pariser/9781101515129/. Acesso em: 20 set. 2026.

PRADO, Magaly. ***Fake news e inteligência artificial: o poder dos algoritmos na guerra da desinformação***. São Paulo: Edições 70, 2022.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: Council of Europe. Acesso em: 20 set. 2026.

Capítulo 30

LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E DIÁLOGO SOCIAL: ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A DESASSISTÊNCIA PÓS-REFORMA

Robison Godoy de Almeida[1]
Maria Eduarda Alves França da Cruz[2]
Enzo Soares Gerigk[3]
Guilherme Heraki[4]

1 Introdução

A legislação trabalhista brasileira, especialmente após a Constituição Federal de 1988, passou a reconhecer a negociação coletiva como um direito fundamental dos trabalhadores. Segundo Bezerra Leite (2023, p. 1165), "as convenções e os acordos coletivos de trabalho são direitos fundamentais sociais dos trabalhadores [...] e devem ter por objeto o que consta do caput do mesmo artigo 7º do Texto Magno, ou seja, melhorar as condições sociais dos trabalhadores".

A negociação coletiva é compreendida como fonte normativa autônoma e como procedimento prévio à criação de normas. Bezerra Leite (2023, p. 1148) explica que "o termo 'negociação coletiva' aparece ora como sinônimo de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho,

1 Mestrando em História pela Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro). Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário-UGV. Licenciado em Sociologia pela Uninter. Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Assistente Social cedido ao Tribunal de Justiça do Paraná. Membro da Comissão Histórica para a Causa de Beatificação e Canonização (Decreto 2026-088/Metropolia Católica Ucraniana). E-mail: robison.g.almeida@gmail.com

2 Graduanda em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Estagiária de Graduação no Tribunal de Justiça do Paraná na Comarca de Rebouças/PR. E-mail: mariaeduardaafcz@gmail.com

3 Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Estagiário de Graduação no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná na 62° Zona Eleitoral de Rebouças. Email: enzogerigk@hotmail.com.br

4 Mestrando em história pela universidade estadual do centro oeste (unicentro), bacharel em direito pela universidade Tuiuti do Paraná, pos graduado em direito previdenciário pela escola de direito verbo jurídico, e-mail gui.cao@gmail.com

isto é, como fonte normativa autônoma, ora como procedimento prévio de uma fonte normativa, que pode ser autônoma [...] ou heterônoma ('sentença normativa')".

Doutrinadores como Amauri Mascaro Nascimento e Maurício Godinho Delgado reforçam essa concepção. Para Nascimento, "a negociação coletiva da qual resultam convenções coletivas de diferentes tipos [...] é uma fonte de produção normativa típica do direito do trabalho" (apud LEITE, 2023, p. 1148). Já Delgado afirma que "é um dos importantes métodos de solução de conflitos existentes na sociedade contemporânea" (apud LEITE, 2023, p. 1148).

A Reforma Trabalhista de 2017, por meio da Lei nº 13.467, alterou o artigo 611-A da CLT, permitindo que convenções e acordos coletivos prevaleçam sobre a legislação em diversos aspectos. Bezerra Leite (2023, p. 578) adverte que "o novel art. 611-A da CLT permite que direitos sociais trabalhistas previstos na CLT ou em outra lei infraconstitucional sejam negociados, ou melhor, renunciados".

Contudo, essa flexibilização não pode comprometer a dignidade do trabalhador. O autor alerta que "a redução geral dos direitos prevista em norma coletiva não impede que o empresário venha, posteriormente, a dispensar os trabalhadores" (LEITE, 2023, p. 578). A negociação coletiva deve ser pautada pela razoabilidade e pela busca de contrapartidas sociais, como a manutenção de empregos.

A jurisprudência também sofreu alterações. A Súmula 277 do TST, que reconhecia a ultratividade das normas coletivas, foi declarada inconstitucional pelo STF. Ainda assim, Bezerra Leite (2023, p. 1196) afirma que "as cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho".

Maurício Godinho Delgado propõe a teoria da aderência por revogação, segundo a qual "os contratos coletivos de trabalho teriam ultratividade até enquanto não fossem substituídos por outra norma coletiva que regulasse a mesma matéria" (apud LEITE, 2023, p. 1196). Essa teoria busca preservar direitos adquiridos até que nova negociação os substitua, garantindo segurança jurídica.

A negociação coletiva é reconhecida pela Constituição Federal como direito fundamental social dos trabalhadores, sendo instrumento legítimo para a melhoria das condições sociais no trabalho. Bezerra Leite (2023, p. 1165) afirma que:

> "As convenções e os acordos coletivos de trabalho são direitos fundamentais sociais dos trabalhadores (CF, art. 7º, XXVI) e devem ter por objeto o que consta do caput do mesmo artigo 7º do Texto Magno, ou seja, melhorar as condições sociais dos trabalhadores."

Essa prerrogativa constitucional confere legitimidade à atuação sindical e à autonomia coletiva como pilares da justiça social.

A doutrina reforça que a negociação coletiva é fonte normativa autônoma e também um processo democrático. Amauri Mascaro Nascimento ensina que "a negociação coletiva da qual resultam convenções coletivas de diferentes tipos, graus de obrigatoriedade e âmbitos de aceitações, é uma fonte de produção normativa típica do direito do trabalho" (apud LEITE, 2023, p. 1148). Maurício Godinho Delgado complementa: "é um dos importantes métodos de solução de conflitos existentes na sociedade contemporânea" (apud LEITE, 2023, p. 1149).

Com a Reforma Trabalhista de 2017, o art. 611-A da CLT passou a permitir que direitos sociais previstos em lei sejam negociados. Bezerra Leite (2023, p. 578) adverte:

> "O novel art. 611-A da CLT permite que direitos sociais trabalhistas previstos na CLT ou em outra lei infraconstitucional sejam negociados, ou melhor, renunciados. Ocorre que a redução geral dos direitos prevista em norma coletiva não impede que o empresário venha, posteriormente, a dispensar os trabalhadores."

Tal flexibilização, sem contrapartidas, pode comprometer a dignidade do trabalhador.

A redução salarial, por exemplo, só é válida se houver negociação coletiva e contrapartida social. O autor esclarece que:

> "Mesmo havendo previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho, a redução salarial deve ser transitória e respeitar o mínimo existencial indisponível, ou seja, o salário mínimo. [...] Se for constatado que houve simplesmente renúncia ao direito fundamental de irredutibilidade salarial em troca de nada, o órgão judicial poderá declarar a nulidade da cláusula prevista no instrumento coletivo" (LEITE, 2023, p. 694).

A negociação, portanto, deve ser pautada pela razoabilidade e pela valorização do trabalho humano.

Nesse contexto, é essencial compreender que a negociação coletiva não pode ser dissociada da efetiva liberdade sindical. Bezerra Leite (2023, p. 577) destaca que "sem liberdade sindical autêntica não há negociação coletiva digna desse nome". A ausência de autonomia sindical compromete

a legitimidade dos acordos firmados, tornando-os frágeis diante da pressão econômica e institucional exercida sobre os trabalhadores.

Além disso, a jurisprudência brasileira passou por importantes transformações, especialmente após a decisão do STF na ADPF 323, que declarou a inconstitucionalidade da Súmula 277 do TST. Ainda assim, Bezerra Leite (2023, p. 1196) ressalta que:

> "As cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho."

Esse entendimento reforça a necessidade de constante atualização das normas coletivas, preservando direitos adquiridos e promovendo segurança jurídica.

A teoria da aderência por revogação, proposta por Maurício Godinho Delgado, contribui para esse debate ao sugerir que os efeitos das normas coletivas permanecem até que sejam substituídos por novas disposições. Segundo o autor, "os contratos coletivos de trabalho teriam ultratividade até enquanto não fossem substituídos por outra norma coletiva que regulasse a mesma matéria" (apud LEITE, 2023, p. 1196). Essa abordagem busca equilibrar a dinâmica das relações laborais com a proteção dos direitos sociais.

Por fim, é necessário reconhecer que a negociação coletiva, quando bem estruturada e legitimada por sindicatos representativos, constitui ferramenta essencial para a construção de um ambiente de trabalho justo, seguro e digno. Ela não apenas regula condições específicas de trabalho, mas também fortalece o pacto social entre capital e trabalho, promovendo inclusão, cidadania e desenvolvimento humano.

2 Reconfiguração das relações de trabalho e os desafios da negociação coletiva

A chamada "modernização trabalhista", impulsionada pela Reforma de 2017, promoveu uma profunda reconfiguração das relações laborais no Brasil. A substituição da lei pelo contrato, a descentralização das negociações para o âmbito das empresas e a prevalência do acordado sobre o legislado, sem mediações jurídicas efetivas, resultaram em fragilização dos direitos sociais. Bezerra Leite (2023, p. 578) adverte que "a redução geral dos direitos prevista em norma coletiva não impede que o empresário

venha, posteriormente, a dispensar os trabalhadores", evidenciando o risco de desassistência e precarização.

A classe empresarial, representada por entidades como a CNI e a FIESP, passou a defender mudanças na legislação com o argumento de que os altos custos da força de trabalho e os entraves legais impediam o crescimento econômico. Nesse cenário, direitos sociais passaram a ser tratados como mercadorias, sujeitas à lógica do mercado. A tendência à privatização ou extinção de serviços públicos, como saúde e previdência, revela um deslocamento da proteção estatal para a negociação direta, muitas vezes assimétrica, entre capital e trabalho.

Embora a negociação coletiva seja vista como mecanismo complementar à legislação estatal, sua efetividade tem sido limitada. Estudos apontam que grande parte dos instrumentos coletivos ignora domínios essenciais como segurança e saúde no trabalho (SST), revelando um déficit de regulação. Bezerra Leite (2023, p. 1148) observa que "a negociação coletiva da qual resultam convenções coletivas [...] é uma fonte de produção normativa típica do direito do trabalho", mas essa fonte tem sido enfraquecida pela ausência de cultura de promoção de ambientes laborais saudáveis.

A correlação de forças entre capital e trabalho permanece desfavorável aos trabalhadores. Os sindicatos, embora reconhecidos legalmente, enfrentam pressões intensas para aceitar compromissos limitados. A centralidade da "espada da justiça" e a busca pela "ordem industrial" têm levado à domesticação dos objetivos sindicais. Como destaca Bezerra Leite (2023, p. 577), "sem liberdade sindical autêntica não há negociação coletiva digna desse nome". A crescente preponderância de decisões técnicas em detrimento das políticas enfraquece a democracia interna das organizações sindicais e compromete a representatividade.

A reconfiguração das relações de trabalho no Brasil, impulsionada pela Reforma Trabalhista de 2017, não se limitou à alteração de dispositivos legais. Ela instituiu uma nova racionalidade jurídica, centrada na flexibilização e na supremacia da autonomia privada coletiva sobre a proteção estatal. Carlos Henrique Bezerra Leite é incisivo ao afirmar:

> "A chamada Reforma Trabalhista, instituída pela Lei 13.467/2017, encontra-se na contramão do fenômeno da constitucionalização do direito (e do processo) do trabalho, já que estabelece a supremacia das normas autocompositivas sobre as demais fontes normativas de proteção aos trabalhadores."(LEITE, 2023, p. 132)

Essa inversão compromete o princípio da proteção, pilar do Direito do Trabalho, e fragiliza a função social do contrato.

A prevalência do negociado sobre o legislado, prevista no art. 611-A da CLT, permite a renúncia de direitos sociais sem exigência de contrapartidas. Bezerra Leite adverte:

> "O novel art. 611-A da CLT permite que direitos sociais trabalhistas previstos na CLT ou em outra lei infraconstitucional sejam negociados, ou melhor, renunciados." (LEITE, 2023, p. 578)

Essa permissividade normativa desloca a proteção do trabalhador para o campo da negociação direta, muitas vezes assimétrica e desprovida de garantias institucionais.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consagra o valor social do trabalho como fundamento do Estado Democrático de Direito. O preâmbulo constitucional, citado por Bezerra Leite, estabelece:

> "O Estado Democrático de Direito brasileiro é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos." (LEITE, 2023, p. 53)

Esse paradigma é incompatível com práticas que desvalorizam o trabalho humano e promovem retrocessos sociais.

A reforma também alterou o art. 620 da CLT, estabelecendo que os acordos coletivos prevalecem sobre as convenções, mesmo quando menos protetivos. Essa medida favorece negociações restritas, realizadas em ambientes empresariais com baixa representatividade sindical. O autor observa:

> "As condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho." (LEITE, 2023, p. 133)

Tal dispositivo acentua a assimetria entre capital e trabalho, fragilizando a proteção coletiva e a função normativa das convenções.

A negociação coletiva, embora reconhecida constitucionalmente, tem sido esvaziada em sua função protetiva. A não ratificação da Convenção 87 da OIT pelo Brasil impede a consolidação de uma liberdade sindical autêntica. Bezerra Leite é categórico:

> "Sem liberdade sindical autêntica não há negociação coletiva digna desse nome." (LEITE, 2023, p. 577)

A ausência de pluralismo sindical e a manutenção da unicidade comprometem a representatividade e a legitimidade dos instrumentos coletivos.

A jurisprudência também sofreu impactos. A Súmula 277 do TST, que reconhecia a ultratividade das normas coletivas, foi declarada inconstitucional pelo STF. Ainda assim, Bezerra Leite ressalta:

> "As cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho." (LEITE, 2023, p. 1196)

Esse entendimento reforça a necessidade de atualização periódica das normas coletivas, preservando direitos adquiridos e promovendo segurança jurídica.

A teoria da aderência por revogação, proposta por Maurício Godinho Delgado e acolhida por Bezerra Leite, oferece uma alternativa à ultratividade plena. Segundo essa teoria:

> "Os contratos coletivos de trabalho teriam ultratividade até enquanto não fossem substituídos por outra norma coletiva que regulasse a mesma matéria." (LEITE, 2023, p. 1196)

Essa abordagem busca equilibrar a segurança jurídica com a dinâmica das relações laborais, evitando a descontinuidade abrupta de direitos conquistados.

A flexibilização alcançou inclusive normas de saúde e segurança do trabalho. O § 2º do art. 611-A da CLT permite negociação coletiva prejudicial aos trabalhadores "sem expressa indicação de contrapartidas recíprocas", o que, segundo Bezerra Leite:

> "Retira a eficácia do caput e do inciso XXII do art. 7º e do § 2º do art. 5º da CF no tocante à progressão normativa do meio ambiente laboral." (LEITE, 2023, p. 1050)

A saúde do trabalhador, como direito fundamental, não pode ser objeto de renúncia ou flexibilização por instrumentos coletivos.

Durante a pandemia de COVID-19, a MP 927/2020 evidenciou o enfraquecimento da proteção coletiva. Bezerra Leite critica:

> "Tais medidas prejudiciais aos trabalhadores foram realizadas por vontade unilateral do empregador e por meio de acordo individual escrito." (LEITE, 2023, p. 1051)

Esse modelo reforça a fragilidade da proteção coletiva em momentos de crise e revela a insuficiência da regulação emergencial.

Por fim, é necessário resgatar a negociação coletiva como instrumento de justiça social. Bezerra Leite reafirma:

> "As convenções e os acordos coletivos de trabalho são direitos fundamentais sociais dos trabalhadores [...] e devem ter por objeto [...] melhorar as condições sociais dos trabalhadores." (LEITE, 2023, p. 1165)

Para que a negociação coletiva cumpra sua função constitucional de promoção da justiça social, é indispensável o fortalecimento das entidades sindicais. Isso implica garantir liberdade sindical plena, com autonomia organizativa e representatividade legítima, conforme os princípios da Convenção 87 da OIT. Além disso, é necessário assegurar que os processos negociais ocorram em ambientes democráticos, com equilíbrio de forças entre capital e trabalho, transparência institucional e respeito à dignidade dos trabalhadores. Sem essas condições, a negociação deixa de ser instrumento de emancipação e passa a reproduzir desigualdades estruturais.

3 A erosão da proteção social e o enfraquecimento da função pública do direito do trabalho

A Reforma Trabalhista de 2017, instituída pela Lei nº 13.467, promoveu uma inflexão histórica na trajetória de proteção social no Brasil. Ao priorizar a flexibilização das normas laborais e a prevalência do negociado sobre o legislado, inaugurou-se uma nova racionalidade jurídica centrada na autonomia privada coletiva. Carlos Henrique Bezerra Leite (2023, p. 132) observa que essa reforma "estabelece a supremacia das normas autocompositivas sobre as demais fontes normativas de proteção aos trabalhadores", contrariando o movimento de constitucionalização do Direito do Trabalho.

A substituição da proteção estatal por mecanismos de negociação direta, muitas vezes assimétricos, revela um processo de privatização da regulação trabalhista. O artigo 611-A da CLT permite que direitos sociais sejam renunciados por meio de acordos coletivos, sem exigência de contrapartidas. Bezerra Leite (2023, p. 578) alerta:

> "O novel art. 611-A da CLT permite que direitos sociais trabalhistas previstos na CLT ou em outra lei infraconstitucional sejam negociados, ou melhor, renunciados."

Essa lógica de mercado, pautada pela redução de custos e pela maximização da produtividade, compromete pilares essenciais da proteção social. A previdência, a saúde e a segurança do trabalho são fragilizadas diante da permissividade normativa. O §2º do art. 611-A da CLT autoriza a negociação coletiva de normas de SST sem contrapartidas, o que, segundo Bezerra Leite (2023, p. 1050), "retira a eficácia do caput e do inciso XXII do art. 7º e do §2º do art. 5º da CF no tocante à progressão normativa do meio ambiente laboral."

Durante a pandemia de COVID-19, a Medida Provisória nº 927/2020 evidenciou o enfraquecimento da proteção coletiva. A MP autorizou acordos individuais para suspensão de contratos e redução de salários, sem mediação sindical. Bezerra Leite (2023, p. 1051) critica:

> "Tais medidas prejudiciais aos trabalhadores foram realizadas por vontade unilateral do empregador e por meio de acordo individual escrito."

A desconstitucionalização prática dos direitos sociais se manifesta na perda da centralidade do Estado como garantidor da dignidade laboral. A Constituição Federal de 1988 consagra o valor social do trabalho como fundamento do Estado Democrático de Direito. O preâmbulo constitucional afirma:

> "O Estado Democrático de Direito brasileiro é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos." (LEITE, 2023, p. 53)

A função pública do Direito do Trabalho, historicamente voltada à proteção dos hipossuficientes, é substituída por uma lógica contratualista que ignora as desigualdades estruturais entre capital e trabalho. Norberto Bobbio (1993) já advertia:

> "Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas."

A crítica à lógica de custo-benefício aplicada aos direitos fundamentais é essencial para compreender os limites da flexibilização. Daniel Sarmento (2016, p. 133) adverte que "o reconhecimento do valor

intrínseco da pessoa não pode se transformar em discurso de legitimação do individualismo exacerbado." A dignidade humana exige que o trabalhador seja tratado como fim em si mesmo, e não como mero recurso produtivo.

A instrumentalização do trabalhador, sem garantias mínimas, compromete a função social do contrato de trabalho. Belisário (2007) destaca:

> "As medidas preventivas têm mais importância para a comunidade que qualquer sistema de reparação dos efeitos infortúnios laborais. O homem mutilado em virtude de um acidente ou portador de doença profissional irreversível, que lhe reduz a capacidade de trabalho, jamais será útil à coletividade como o era anteriormente."

A atuação do Ministério Público do Trabalho, da Justiça do Trabalho e da Auditoria-Fiscal do Trabalho torna-se ainda mais relevante diante desse cenário. A responsabilização das empresas líderes nas cadeias produtivas exige instrumentos jurídicos eficazes e estratégias de devida diligência. Como afirma Bezerra Leite (2023, p. 1165):

> "As convenções e os acordos coletivos de trabalho são direitos fundamentais sociais dos trabalhadores [...] e devem ter por objeto [...] melhorar as condições sociais dos trabalhadores."

Portanto, é urgente resgatar o papel do Estado como agente regulador e promotor da justiça social. O Direito do Trabalho deve resistir à mercantilização dos direitos e reafirmar sua vocação protetiva. A reconstrução democrática das instituições representativas dos trabalhadores, aliada à atuação firme dos órgãos públicos, é essencial para enfrentar as violações nas cadeias produtivas e garantir que os direitos fundamentais não sejam reduzidos a cláusulas negociáveis em ambientes de vulnerabilidade.

4 Considerações finais

A luta pela preservação da saúde física e psíquica do trabalhador consolida-se como uma expressão ativa de resistência frente às investidas da exploração capitalista contemporânea. Longe de constituir um mero detalhe administrativo das relações laborais, a defesa da integridade psicofísica é a condição basilar para a emancipação humana no interior do sistema produtivo.

Nesse cenário de intensas transformações estruturais, a manutenção e a renovação da força de trabalho revelam-se essenciais não apenas para a dinâmica de acumulação, mas fundamentalmente para a própria

sobrevivência digna em uma sociedade pautada prioritariamente pela lógica da produção e do consumo. A mercantilização da vida e do labor esvazia o sentido protetivo histórico do Direito do Trabalho, reduzindo o ser humano a um mero insumo descartável das cadeias produtivas.

Diante desse panorama de erosão social acentuado pela Reforma Trabalhista de 2017, a legislação e o diálogo social imperiosamente devem ser resgatados como instrumentos irrenunciáveis de justiça e dignidade. Isso demanda uma releitura crítica dos institutos jurídicos que coloque no centro o valor social do trabalho, combatendo as assimetrias extremas decorrentes da precarização normativa e da supressão de garantias fundamentais.

O fortalecimento efetivo da negociação coletiva e da atuação sindical autônoma desponta, portanto, como mecanismo indispensável para restaurar o equilíbrio nas relações de emprego. Sem uma liberdade sindical plena e desprovida de amarras patronais ou pressões estruturais, os acordos convergem para meros instrumentos de chancela de retrocessos, violando os ditames constitucionais e as diretrizes internacionais de proteção ao trabalho.

Por fim, é imperativo que os operadores jurídicos, os movimentos sociais e as instituições públicas resistam à desregulamentação sistêmica. Somente por meio da reafirmação da vocação protetiva do Direito do Trabalho e da valorização intransigente da dignidade humana será possível assegurar que os direitos sociais deixem de ser tratados como simples mercadorias negociáveis e voltem a cumprir sua função estruturante no Estado Democrático de Direito.

Referências

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito do trabalho. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

GOULART JÚNIOR, Edward et al. (Orgs.). Práticas formativas em Psicologia Organizacional e do Trabalho e Orientação Profissional: experiências de estágio. Araraquara: Letraria, 2020.

PANERO, Julius; ZELNIK, Martin. Dimensionamento humano para espaços interiores. Tradução de Anita Regina Di Marco. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2006.

RAMOS, Adriana; ORTIZ, Fátima Grave; PAULA, Luciana Gonçalves

Pereira de. O trabalho profissional do/a assistente social e suas possibilidades: reflexões sobre as dimensões constitutivas do Serviço Social. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2023.

TAPAJÓS, Luziele et al. (Orgs.). Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais: debates contemporâneos. Florianópolis: Editora da UFSC, 2018. (Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, 2017).

SENA, Ludyane. Guia do Perito-Trabalhista. Disponível em: https://web.facebook.com/peritotrabalhista. Acesso em: 22 out. 2025.

Capítulo 31

INOVAÇÃO, DESIGUALDADES E EFETIVIDADE DE DIREITOS: OS DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À CIDADANIA

Alexandra Villela Boechat[1]
Natália Cristina Corrêa Castelo Branco[2]
Rafaella Araujo Lessa[3]
Thalissa Pádua Gilaberte[4]

1 Introdução

As transformações tecnológicas ocorridas nas últimas décadas vêm alterando de maneira significativa não apenas as formas de comunicação, produção e circulação de informações, mas também os modos pelos quais o Estado organiza suas atividades e estabelece relações com a sociedade, de maneira que plataformas digitais, sistemas integrados, bases de dados, aplicativos, procedimentos eletrônicos e, mais recentemente,

1 Pós Graduada em Direito Público e Direito Privado UNESA. Pós Graduada em Direito Civil, Empresarial e Processo Civil pela Universidade Veiga de Almeida. Mestra pelo PPGJA UFF, Doutoranda do PPGSD UFF. Professora da Universidade Estácio de Sá. Bolsista do Programa Pesquisa, Produtividade, Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora UNESA.

2 Pós-doutoranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), doutora pelo mesmo programa (2018) e mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/IBGE (2009), com especialização em Criminologia e formação em História e Sociologia. Professora da Universidade Estácio de Sá. Atua como pesquisadora no NINAH/UFF, com foco em desigualdades sociais, juventude, políticas públicas, governança local e desenvolvimento regional.

3 Doutoranda no PPGSD/UFF. Mestre em Direito pelo PPGDC/UFF. Especialista em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito da Administração Pública pela UFF. Graduação em Direito pela UFF. Professora Monitora da Emerj. Professora de Direito da UNESA. Pesquisadora da LabMundos da UFF e da UNESA. Advogada. Diretora da ESA da 35ª Subseção da OAB/RJ.

4 Doutora em Propriedade Intelectual e Inovação pela Academia do INPI, professora da Unesa, pesquisadora e agente de inovação. Desenvolve estudos nas interfaces entre Direito, empreendedorismo, propriedade intelectual e inovação.

diferentes aplicações de inteligência artificial passaram a compor uma infraestrutura cada vez mais presente na formulação, gestão e execução das políticas públicas, fazendo com que aquilo que anteriormente poderia ser compreendido como uma agenda predominantemente tecnológica passasse a produzir consequências diretas sobre questões relacionadas ao acesso a direitos, às desigualdades sociais, à proteção das informações pessoais e às próprias formas contemporâneas de exercício da cidadania.

No âmbito da Administração Pública brasileira, esse processo vem sendo institucionalizado por diferentes instrumentos normativos, entre os quais se destacam a Lei nº 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, e o Decreto nº 12.069/2024, que institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027, associando a transformação digital à simplificação dos serviços, à integração das políticas públicas, à transparência, à participação e à melhoria da relação entre Estado e sociedade (BRASIL, 2021; 2024).

Entretanto, se é possível reconhecer que a digitalização pode reduzir deslocamentos, facilitar o acesso a informações, diminuir o tempo necessário para a realização de determinados procedimentos e ampliar a disponibilidade dos serviços públicos, também é necessário considerar que as tecnologias não são introduzidas em uma sociedade abstrata ou socialmente homogênea, mas em uma realidade atravessada por desigualdades econômicas, educacionais, territoriais, geracionais e raciais, de modo que os benefícios associados à transformação digital não se distribuem necessariamente de forma igual entre indivíduos e grupos que possuem condições bastante distintas de acesso aos equipamentos, às redes e às competências necessárias para sua utilização.

Os dados da TIC Domicílios 2025 permitem dimensionar essas desigualdades, pois, embora 85% da população brasileira tenha utilizado a internet nos três meses anteriores à pesquisa, as condições de acesso permanecem bastante distintas, especialmente quando se observa que 65% dos usuários acessavam a rede exclusivamente pelo telefone celular, proporção que alcançava 87% entre aqueles pertencentes às classes D e E, enquanto apenas 5% dos usuários da classe A se encontravam nessa condição (NIC.br, 2025).

Essas diferenças mostram que a categoria genérica de "usuário de Internet" não é suficiente para explicar as condições concretas de participação no ambiente digital, uma vez que uma pessoa que possui

computador, conexão estável, familiaridade com diferentes programas e conhecimentos para resolver problemas técnicos encontra-se diante de condições profundamente distintas daquelas enfrentadas por um usuário que depende exclusivamente de um aparelho celular, eventualmente compartilhado, com menor capacidade de armazenamento ou sujeito às limitações impostas pelo pacote de dados contratado, embora ambos apareçam, para determinadas estatísticas, como indivíduos conectados.

É justamente dessa tensão entre a ampliação dos recursos tecnológicos e a permanência das desigualdades que decorre o problema discutido neste capítulo, pois, à medida que os canais digitais passam a integrar de maneira crescente a relação entre cidadãos e instituições, a capacidade de acessar e utilizar as tecnologias também pode passar a interferir nas próprias condições de exercício dos direitos, tornando necessário discutir não apenas em que medida o Estado está se tornando digital, mas, principalmente, em que condições essa transformação ocorre, quais barreiras ela consegue reduzir, quais outras pode produzir e de que modo os diferentes grupos sociais conseguem se apropriar dos novos canais disponibilizados.

Nesse sentido, a cidadania é compreendida não apenas como titularidade formal de direitos, mas também a partir das condições concretas pelas quais os indivíduos conseguem acessar as instituições públicas, demandar prestações estatais e exercer os direitos que lhes são reconhecidos, de modo que as desigualdades presentes no acesso às tecnologias podem repercutir sobre as próprias possibilidades de participação na relação entre Estado e sociedade.

Partindo dessa problemática, o capítulo analisa a relação entre transformação digital da Administração Pública, desigualdades sociais e efetividade de direitos por meio de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, articulando estudos sobre inovação pública, desigualdades digitais, indicadores e dataficação à legislação e aos dados secundários sobre o uso das tecnologias no Brasil, sob o pressuposto de que a transformação digital deve ser avaliada não apenas pela disponibilidade dos serviços, mas pelas condições concretas de acesso, utilização e pelos resultados produzidos.

2 Entre o reconhecimento formal e a efetividade dos direitos

A discussão acerca da distância entre o reconhecimento formal dos direitos e as condições concretas necessárias à sua realização antecede o próprio processo de transformação digital, constituindo um dos problemas fundamentais do debate contemporâneo sobre cidadania, especialmente porque a expansão das garantias jurídicas ao longo do século XX tornou progressivamente mais evidente que declarar determinado direito constitui condição indispensável, mas insuficiente, para assegurar sua efetiva fruição pelos indivíduos.

Bobbio (2004), ao analisar o processo histórico de afirmação dos direitos, chama atenção para o fato de que a questão decisiva passou a estar menos relacionada à busca por novos fundamentos filosóficos e mais à construção das condições necessárias à sua proteção, o que significa reconhecer que a distância entre aquilo que é assegurado normativamente e aquilo que pode ser concretamente exercido não constitui um elemento superficial, mas uma questão central na compreensão do próprio fenômeno jurídico.

Essa diferença entre titularidade e possibilidade concreta de exercício ganha novas mediações no contexto digital, porque, quando benefícios, informações, documentos, inscrições, recursos, requerimentos ou procedimentos administrativos passam a depender de plataformas eletrônicas, as características dessas plataformas e as condições tecnológicas de seus usuários passam também a integrar o conjunto de fatores que interferem sobre o acesso ao direito, fazendo com que questões aparentemente técnicas, como a necessidade de recuperar uma senha, realizar autenticação em mais de uma etapa, anexar documentos em formato específico ou compreender mensagens automáticas, possam se transformar, em determinadas situações, em obstáculos reais à conclusão de uma demanda.

Essa situação permite recuperar a abordagem desenvolvida por Sen (2000), particularmente quando o autor diferencia a simples disponibilidade de recursos das possibilidades efetivas que as pessoas possuem para convertê-los em funcionamentos e liberdades concretas, perspectiva que contribui para compreender por que a oferta de um mesmo instrumento para todos não produz necessariamente condições iguais de utilização, uma vez que indivíduos posicionados de maneira desigual em relação aos recursos econômicos, educacionais e sociais podem apresentar

capacidades igualmente diferentes para se beneficiar daquilo que lhes é formalmente disponibilizado.

Aplicada ao processo de transformação digital, essa perspectiva demonstra que a existência de um portal ou aplicativo acessível a todos do ponto de vista formal não é suficiente para caracterizar uma situação de igualdade, e muito menos equidade, pois, entre a disponibilização tecnológica e a efetiva conclusão de determinado serviço, existem inúmeras mediações que dependem tanto das características do sistema quanto das condições daquele que procura utilizá-lo.

Dessa maneira, uma política pública pode apresentar elevado grau de digitalização e, ainda assim, produzir barreiras para grupos específicos, sobretudo quando as interfaces são desenvolvidas a partir de um usuário idealizado que dispõe de equipamentos adequados, conexão permanente, boa escolaridade e familiaridade com procedimentos eletrônicos, ignorando-se que parte significativa da população utiliza a internet em condições distintas e pode depender de terceiros para realizar atividades que envolvem, muitas vezes, informações pessoais ou demandas relacionadas a direitos sociais.

Por essa razão, pensar a efetividade dos direitos em uma sociedade crescentemente digital exige ampliar a compreensão daquilo que se entende por acesso, que não pode ser reduzido à mera existência do serviço ou à disponibilidade de conexão, devendo incorporar também a acessibilidade da plataforma, a clareza das informações, a adequação dos equipamentos exigidos, a existência de suporte, a possibilidade de atendimento por outros meios e, sobretudo, a capacidade do indivíduo de concluir autonomamente o procedimento necessário.

3 Transformação digital e inovação pública: para além da simples conversão dos procedimentos

A associação entre inovação e tecnologia tornou-se tão recorrente no debate público que, em determinadas situações, os conceitos passam a ser utilizados quase como sinônimos, produzindo a impressão de que a incorporação de uma ferramenta tecnológica representa, por si mesma, uma inovação institucional, quando, em realidade, processos inovativos podem envolver mudanças organizacionais, novos arranjos de cooperação, transformações normativas, simplificação de procedimentos e mecanismos distintos de participação e de relacionamento entre instituições e sociedade.

No campo das políticas de inovação, estudos sobre arranjos envolvendo instituições públicas e privadas demonstram que a inovação não depende apenas da existência de conhecimentos ou recursos tecnológicos, mas também da capacidade de articulação entre atores, estruturas normativas e formas institucionais de cooperação (CASTRO; CAMPOS; GILABERTE, 2017), o que ajuda a compreender por que a simples incorporação de tecnologia à Administração não necessariamente modifica as práticas que estruturam sua relação com os cidadãos.

Essa diferença é particularmente importante porque uma instituição pode transferir para o ambiente eletrônico todos os formulários, exigências e etapas anteriormente existentes no atendimento presencial sem que tenha ocorrido qualquer reflexão sobre sua necessidade ou sobre as dificuldades que produzem, fazendo com que a digitalização, nesses casos, altere fundamentalmente o suporte material utilizado, mas mantenha praticamente intacta a lógica burocrática que caracterizava o procedimento anterior.

Em determinadas circunstâncias, essa transferência pode inclusive deslocar parte do trabalho administrativo para o próprio usuário, que passa a ser responsável por localizar informações, digitalizar documentos, converter arquivos, interpretar exigências, realizar autenticações e solucionar problemas técnicos que, no atendimento presencial, poderiam ser mediados por um agente público, o que significa que uma redução dos custos e do tempo de processamento para a Administração não corresponde, necessariamente, à redução dos custos e do esforço para aqueles que utilizam o serviço.

Nesse sentido, em alguns casos, uma plataforma que exige conhecimentos técnicos pouco acessíveis ou torna o cidadão dependente de intermediários dificilmente poderia ser considerada plenamente bem-sucedida apenas pelo fato de funcionar eletronicamente, pois a inovação pública precisa ser observada também pelos efeitos produzidos na experiência dos usuários e pela capacidade de solucionar os problemas que justificaram sua implementação.

Desse modo, ao invés de iniciar a transformação digital pela pergunta acerca de qual tecnologia poderia ser implementada, parece mais adequado partir da identificação do problema público que se pretende enfrentar, considerando-se quem utiliza determinado serviço, quais são as dificuldades existentes, quais etapas poderiam ser eliminadas

ou simplificadas e que resultados se espera produzir, para somente então definir qual solução tecnológica se mostra adequada ao contexto.

4 Desigualdades digitais e desigualdades sociais

A expansão do acesso à internet modificou o próprio sentido do debate sobre exclusão digital, pois, se em um primeiro momento a questão estava fortemente associada à presença ou ausência de conexão, tornou-se progressivamente mais evidente que a participação no ambiente digital depende de um conjunto mais amplo de elementos relacionados aos equipamentos disponíveis, à qualidade do acesso, às competências dos usuários e às atividades que conseguem realizar por meio das tecnologias.

Van Dijk (2020) demonstra que a denominada divisão digital não deve ser compreendida apenas em relação ao acesso material, uma vez que as desigualdades também se manifestam nas motivações, nas habilidades e nas formas de utilização, produzindo diferenças importantes mesmo entre indivíduos que formalmente possuem acesso à Internet, enquanto Helsper (2021), ao discutir as relações entre desigualdades sociais e digitais, chama atenção para o fato de que as posições que os sujeitos ocupam na estrutura social interferem sobre as possibilidades de apropriação das tecnologias e, simultaneamente, sobre os benefícios que conseguem obter a partir delas.

A desigualdade digital, portanto, não constitui fenômeno independente das desigualdades sociais, mas tende a acompanhar e, em determinadas circunstâncias, a reorganizar diferenças já existentes, sobretudo porque indivíduos que dispõem de menor renda e escolaridade também tendem a apresentar condições mais restritas de acesso aos equipamentos e às competências necessárias para utilizar plenamente os recursos disponíveis.

Essa constatação é particularmente importante no campo das políticas públicas, uma vez que grupos socialmente vulnerabilizados constituem precisamente parte significativa do público de diferentes serviços estatais, de maneira que a substituição de determinados canais presenciais por procedimentos exclusivamente digitais pode gerar uma situação paradoxal na qual instrumentos implementados com o objetivo de facilitar a relação com o Estado acabam impondo novas exigências àqueles que dispõem de menos recursos para atendê-las.

As desigualdades digitais também não podem ser enfrentadas exclusivamente pela responsabilização individual do usuário ou por

programas de capacitação, pois é necessário considerar o próprio desenho das plataformas, a linguagem utilizada, os requisitos exigidos e as alternativas de suporte disponíveis, deslocando-se, assim, a preocupação da simples adaptação do cidadão ao sistema para a construção de serviços capazes de reconhecer a diversidade de seus usuários, inclusive por meio da articulação entre atendimento digital, suporte humano e, quando necessário, canais presenciais.

5 Dados, indicadores e governança da informação: o que a digitalização permite ver e o que pode permanecer invisível

A expansão dos serviços digitais modifica significativamente a capacidade do Estado de produzir informações sobre suas atividades e sobre a população com a qual se relaciona, uma vez que acessos, solicitações e procedimentos eletrônicos geram registros que podem subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Entretanto, ampliar a quantidade de dados disponíveis não significa conhecer automaticamente a realidade social em toda a sua complexidade, pois aquilo que é registrado depende das categorias, infraestruturas e procedimentos utilizados, bem como das próprias condições de ingresso dos indivíduos nos sistemas.

Nesse sentido, tanto Kitchin (2021), ao chamar atenção para o caráter produzido dos dados, quanto Jannuzzi (2017), ao discutir os limites e possibilidades dos indicadores sociais, permitem compreender que informações e medidas não correspondem à totalidade da realidade que procuram representar, mas resultam de escolhas conceituais, metodológicas e institucionais que precisam ser consideradas quando passam a subsidiar decisões públicas.

No contexto da transformação digital, essa questão é particularmente relevante porque a quantidade de acessos ou serviços disponibilizados eletronicamente informa predominantemente sobre aquilo que a Administração oferece, mas não necessariamente sobre aquilo que ocorre com os usuários, razão pela qual indicadores como taxa de conclusão, tempo despendido, incidência de erros, necessidade de suporte e diferenças entre grupos sociais podem ser mais adequados à avaliação da efetividade das políticas digitais (FRANQUINI et al., 2024), embora nem mesmo esses registros quantitativos sejam suficientes para explicar, isoladamente,

as razões pelas quais determinados usuários encontram dificuldades ou abandonam um procedimento.

Desse modo, nem todas as ausências verificadas nas bases administrativas correspondem à inexistência de demandas, uma vez que determinados grupos podem simplesmente não conseguir acessar os sistemas responsáveis por tornar suas necessidades visíveis às instituições, produzindo uma situação na qual aqueles que encontram maiores dificuldades de ingresso nos canais digitais também podem se tornar menos perceptíveis aos instrumentos utilizados pelo próprio Estado para conhecer a realidade e avaliar suas políticas. Existe, portanto, uma dimensão política na produção dos dados, pois aquilo que não é registrado tende a ocupar menor espaço nos diagnósticos administrativos, enquanto determinadas formas de agregação das informações podem ocultar desigualdades que somente se tornam perceptíveis quando analisadas em seus contextos sociais específicos.

É justamente nesse ponto que a discussão sobre dados e indicadores se aproxima da governança da informação, pois, à medida que o Estado amplia sua capacidade de coletar, integrar e utilizar registros para conhecer a população, avaliar serviços e orientar decisões, amplia também sua responsabilidade sobre as finalidades atribuídas a essas informações, as condições de seu compartilhamento e os efeitos que sua utilização pode produzir sobre os indivíduos. A possibilidade tecnológica de conhecer mais não elimina, portanto, a necessidade de estabelecer limites, mas torna ainda mais relevante a discussão sobre proteção, transparência e responsabilidade.

A Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, estabelece parâmetros para o tratamento de dados no país e vincula sua proteção aos direitos fundamentais de liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade, alcançando também a atuação do poder público (BRASIL, 2018), de maneira que a possibilidade técnica de integração entre bases não significa que todo compartilhamento seja necessariamente adequado, especialmente quando informações originalmente produzidas para determinada finalidade passam a ser combinadas com outros registros ou utilizadas em processos decisórios distintos daqueles que justificaram sua coleta.

Essa preocupação se torna ainda mais relevante à medida que sistemas automatizados passam a auxiliar procedimentos de triagem, classificação ou priorização de demandas, uma vez que, embora possam produzir ganhos de escala e velocidade, também exigem mecanismos capazes

de identificar erros, permitir contestação, corrigir informações e atribuir responsabilidades pelas decisões produzidas. Nesse sentido, eficiência e proteção de direitos não devem ser tratadas como objetivos contraditórios, pois a legitimidade do Governo Digital depende igualmente da capacidade de tornar os serviços mais eficientes e de assegurar transparência e proteção às informações utilizadas.

A digitalização amplia, assim, simultaneamente, a capacidade do Estado de tornar determinados fenômenos sociais visíveis e sua responsabilidade sobre os mecanismos pelos quais essa visibilidade é produzida, razão pela qual dados, indicadores e sistemas automatizados não devem ser compreendidos apenas como instrumentos técnicos voltados ao aprimoramento da gestão, mas como parte de uma infraestrutura informacional que seleciona, organiza e representa aspectos da realidade social e que, por isso, deve permanecer submetida à transparência, à proteção de direitos e à responsabilidade pública.

6 Considerações finais

A transformação digital do Estado constitui um processo cada vez mais presente na organização contemporânea da Administração Pública, na medida em que plataformas, sistemas integrados, bases de dados e procedimentos eletrônicos passaram a mediar de forma crescente a relação entre instituições públicas e cidadãos, produzindo possibilidades importantes para a simplificação dos serviços, a redução de deslocamentos, a integração das informações e a construção de formas mais ágeis de atendimento, sem que, contudo, esses avanços possam ser tomados automaticamente como sinônimo de ampliação do acesso ou de maior efetividade dos direitos, sobretudo porque as tecnologias são incorporadas a uma sociedade marcada por desigualdades que continuam interferindo nas condições concretas de sua utilização.

Ao longo deste capítulo, buscou-se demonstrar que a expansão da conectividade não deve ser confundida com a existência de condições homogêneas de acesso, uma vez que indivíduos formalmente conectados podem dispor de recursos bastante distintos quanto aos equipamentos utilizados, à qualidade da conexão, à escolaridade e ao domínio das ferramentas digitais, o que significa que a existência de uma infraestrutura tecnológica, por si só, não garante sua conversão em ampliação efetiva do

acesso a direitos, especialmente quando os canais digitais passam a ocupar posição cada vez mais relevante na relação entre os cidadãos e o Estado.

A inovação pública não deve, portanto, ser confundida com a simples incorporação de tecnologias, pois digitalizar procedimentos burocráticos sem simplificá-los pode apenas modificar o suporte por meio do qual as dificuldades são experimentadas, enquanto uma transformação orientada pelas necessidades concretas dos usuários pode contribuir para reduzir barreiras e aproximar os serviços públicos daqueles que deles necessitam.

Desse modo, a questão central não está apenas em saber quantos serviços públicos foram digitalizados ou qual o grau de sofisticação tecnológica alcançado pelas instituições, mas em compreender para quem o Estado se tornou efetivamente mais acessível a partir desse processo, quais grupos continuam enfrentando barreiras e de que maneira essas desigualdades podem ser identificadas e reduzidas.

Portanto, pensar a transformação digital a partir da efetividade dos direitos significa reconhecer que a modernização institucional somente adquire sentido público quando contribui para aproximar os direitos formalmente reconhecidos das condições concretas necessárias ao seu exercício, fazendo da tecnologia não uma finalidade autônoma da atuação estatal, mas um instrumento capaz de ampliar as possibilidades de acesso ao Estado e, por essa via, as próprias condições de exercício da cidadania.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

CASTRO, F. P.; CAMPOS, G. T.; GILABERTE, Thalissa Pádua. A EMBRAPII como perspectiva à inovação. **Cadernos de Prospecção**, v. 10, p. 164-176, 2017.

FRANQUINI, Karen Freitas et al. Processos de avaliação de impacto em programas sociais. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 16, e5327, 2024.

HELSPER, Ellen Johanna. **The digital disconnect: the social causes and consequences of digital inequalities**. London: SAGE, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

KITCHIN, Rob. **The data revolution: a critical analysis of big data, open data and data infrastructures**. 2. ed. London: SAGE, 2021.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR – NIC.br. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2025**. São Paulo: NIC.br, 2025.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VAN DIJK, Jan A. G. M. **The digital divide**. Cambridge: Polity Press, 2020.

Capítulo 32

JUSTIÇA FISCAL, RACIONALIDADE LIMITADA E TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O CASHBACK COMO MEDIAÇÃO COGNITIVA DA PROGRESSIVIDADE DO IBS E DA CBS

Thaís Roberta Lopes[1]
Ana Clara Vasquez Gimenes[2]
Nicole Kaoane Tavares Judice[3]

1 Introdução

A tributação sobre o consumo ocupa posição central na estrutura fiscal brasileira e historicamente desempenha papel decisivo no financiamento das políticas públicas. A centralidade arrecadatória desses tributos, contudo, não se converte em igual grau de compreensão social

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Direito Empresarial Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Direito pela Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral (FAEF). Bolsista CAPES. Integrante do GTAX - Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário, vinculado à Escola de Direito da PUCRS, e do TEG - Tributação e Gênero, da FGV. Advogada. Professora Universitária na Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral (FAEF). E-mail: thaisrlopes19@hotmail.com

2 Doutoranda e Mestra (2025) em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na linha de pesquisa Direitos e Vulnerabilidades. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Anhanguera (2022) e em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina (2021). Bacharela em Direito (2019). Integrante dos Grupos de Pesquisa "Democracia e Direitos Fundamentais", "Globalização, Violência e Direito", "GPCERTOS - Grupo de Pesquisa em Constituição, Educação, Relações de Trabalho e Organizações Sociais", vinculados ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da UENP, e do "GTAX - Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário", vinculado à Escola de Direito da PUCRS. Advogada, Pesquisadora e Professora Universitária. E-mail: anaclaravasquesgimenez@gmail.com

3 Mestranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR), com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Especialista em Direito Processual Civil pela EBRADI (2022). Presidente da Comissão de Direito Civil e Processual Civil da Subseção Marília. Líder de Polo da Comissão Estadual de Estágio e Exame de Ordem da OAB/SP. Advogada com atuação junto ao CNJ e Tribunais Superiores. Marília/SP. E-mail: nicolejudice.adv@outlook.com

acerca de seus efeitos distributivos, o que coloca desafios relevantes à construção da justiça fiscal.

Tradicionalmente, o debate jurídico-tributário aborda essa temática a partir de parâmetros normativos e econômicos, como progressividade, neutralidade e eficiência arrecadatória, pressupondo um contribuinte capaz de compreender estruturas complexas e avaliar racionalmente seus impactos distributivos.

Esse pressuposto mostra-se problemático à luz das evidências empíricas sobre o funcionamento da cognição humana. A teoria da racionalidade limitada, desenvolvida no campo da psicologia econômica, demonstra que o julgamento humano opera sob restrições estruturais que afetam sistematicamente a percepção de riscos, perdas, ganhos e instituições.

Daniel Kahneman evidencia que o pensamento se organiza por meio de dois sistemas distintos: o Sistema 1, rápido, automático e heurístico; e o Sistema 2, lento, deliberativo e cognitivamente custoso. Essa arquitetura cognitiva possui implicações diretas para a forma como os contribuintes percebem e avaliam a tributação sobre o consumo.

No contexto da reforma tributária brasileira, a Emenda Constitucional nº 132/2023 incorporou ao texto constitucional o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), estabeleceu que as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos (art. 145, § 4º) e previu a devolução do IBS a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir desigualdades de renda (art. 156-A, § 5º, VIII) (BRASIL, 2023). A Lei Complementar nº 214/2025, por sua vez, disciplinou a devolução personalizada do IBS e da CBS (cashback) a famílias de baixa renda, nos arts. 112 e seguintes (BRASIL, 2025). Esses mecanismos de devolução direcionados representam esforço normativo relevante de mitigação da regressividade estrutural. Todavia, a efetividade desses instrumentos não depende apenas de sua correção jurídico-constitucional, mas da capacidade de os contribuintes reconhecerem cognitivamente a lógica distributiva subjacente ao sistema.

Diante desse cenário, este capítulo tem por objetivo analisar a justiça fiscal sob a ótica da racionalidade limitada, investigando o papel do cashback tributário como mecanismo de mediação cognitiva da progressividade do IBS e da CBS.

A pesquisa adota método qualitativo, de natureza teórico-dogmática e analítico-conceitual, com abordagem interdisciplinar. Foram

analisadas a legislação de regência (Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025) e obras clássicas e contemporâneas do direito tributário, da economia comportamental e da análise econômica do direito, bem como literatura especializada sobre justiça fiscal, progressividade, neutralidade e arquitetura da escolha.

A análise consiste na articulação crítica entre categorias jurídicas e modelos cognitivos, sem investigação empírica direta, com foco na construção teórica e institucional do problema.

O capítulo estrutura-se em três seções. A primeira examina a arquitetura cognitiva da tributação sobre o consumo e a invisibilidade dos tributos indiretos. A segunda analisa o cashback como nudge voltado à cidadania fiscal, com ênfase nas heurísticas de julgamento. A terceira discute a justiça fiscal sob a ótica da racionalidade limitada, destacando o papel do Sistema 2 na compreensão da progressividade mediada pelo cashback.

2 A arquitetura cognitiva da tributação sobre o consumo

A literatura clássica do direito tributário reconhece que os tributos indiretos apresentam menor transparência perceptiva em comparação aos tributos diretos, uma vez que são incorporados aos preços de bens e serviços, diluindo-se na experiência cotidiana do consumo. Essa característica estrutural não apenas dificulta a identificação do sujeito passivo econômico, mas também compromete a formação de juízos críticos acerca da distribuição da carga tributária. Sob a perspectiva cognitiva, tal invisibilidade dialoga diretamente com o predomínio do pensamento intuitivo, automático e heurístico.

Daniel Kahneman (2012, p. 2029) demonstra que o funcionamento ordinário da mente humana é dominado pelo Sistema 1, responsável por respostas rápidas, associações automáticas e avaliações baseadas em experiências imediatas. Esse sistema opera com reduzido custo cognitivo e orienta a maior parte das decisões cotidianas, especialmente em contextos nos quais a informação relevante não é apresentada de forma explícita ou saliente. A tributação sobre o consumo insere-se exatamente nesse cenário, pois o tributo não se apresenta como evento cognitivo isolado, mas como componente indistinto do preço final.

A incorporação do tributo ao valor da mercadoria produz um efeito de neutralização psicológica da incidência fiscal. O contribuinte

não percebe o imposto como um ato estatal específico, mas como atributo natural do mercado, o que reduz significativamente a ativação de processos reflexivos. Essa dinâmica reforça o diagnóstico de que a regressividade estrutural dos tributos indiretos não é apenas um problema normativo ou distributivo, mas também cognitivo.

Autores da análise econômica do direito tributário ressaltam que a percepção da carga fiscal influencia diretamente o comportamento dos contribuintes e sua relação com o Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 5761). Paulo Caliendo (2009, p. 143147) observa que a legitimidade do sistema tributário depende, em grande medida, da capacidade de o contribuinte reconhecer a racionalidade distributiva das escolhas fiscais, o que pressupõe algum grau de transparência e inteligibilidade institucional. Quando o tributo é cognitivamente invisível, essa relação se fragiliza.

Do ponto de vista da racionalidade limitada, a invisibilidade dos tributos indiretos potencializa vieses sistemáticos do julgamento. Kahneman (2012, p. 97105) explica que, diante de tarefas complexas, os indivíduos tendem a substituir perguntas difíceis por questões mais simples, sem perceber a operação cognitiva envolvida. Assim, a avaliação da justiça do sistema tributário tende a ser substituída por impressões imediatas sobre preços, inflação ou custo de vida, deslocando o debate do plano distributivo para o plano experiencial.

Essa substituição cognitiva contribui para a naturalização da regressividade. Como o Sistema 1 não opera com abstrações estatísticas ou comparações contrafactuais, torna-se improvável que o contribuinte perceba que indivíduos de menor renda suportam, proporcionalmente, maior carga tributária sobre o consumo. A ausência dessa percepção impede a formação de demandas sociais consistentes por correção distributiva, enfraquecendo a cidadania fiscal (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 4144).

No contexto brasileiro, essa dinâmica assume contornos ainda mais relevantes em razão da complexidade normativa e da fragmentação da informação fiscal. A dificuldade de acesso a dados claros sobre a carga tributária, somada à baixa educação fiscal, reforça a dependência de julgamentos intuitivos. Estudos empíricos e institucionais apontam que a percepção social da injustiça tributária raramente se associa aos tributos indiretos, concentrando-se, ao contrário, em tributos diretos ou em benefícios assistenciais (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2024).

2.1 O Sistema 1 e a invisibilidade dos tributos indiretos no cotidiano brasileiro

A experiência cotidiana da tributação sobre o consumo no Brasil é marcada por um paradoxo fundamental. Embora os tributos indiretos representem parcela expressiva da carga tributária total, sua presença raramente é percebida de forma consciente pelos contribuintes. Esse fenômeno não decorre apenas de escolhas técnicas do legislador, mas encontra explicação robusta na arquitetura cognitiva do julgamento humano, especialmente no predomínio do funcionamento do Sistema 1 descrito por Daniel Kahneman (2012, p. 2022).

Kahneman (2012, p. 3134) demonstra que o Sistema 1 tende a construir narrativas coerentes a partir de informações incompletas, privilegiando a fluidez cognitiva em detrimento da precisão analítica. Assim, o preço é interpretado como atributo intrínseco do mercado, e não como expressão de uma política fiscal específica. Essa narrativa intuitiva dispensa a investigação das causas estruturais da elevação dos preços, deslocando o julgamento do plano institucional para o plano experiencial.

Paulo Caliendo (2019, p. 412415) observa que a baixa transparência da tributação sobre o consumo compromete a formação de uma consciência fiscal crítica, fragilizando a relação entre contribuinte e Estado. Essa fragilização não decorre apenas de déficit informacional, mas de um descompasso estrutural entre a complexidade do sistema tributário e o modo ordinário de funcionamento da cognição humana. Quando o sistema depende excessivamente do engajamento do Sistema 2 para ser compreendido, mas se apresenta predominantemente em contextos de decisão intuitiva, a incompreensão torna-se regra.

O predomínio do Sistema 1 também explica por que a avaliação social da justiça tributária tende a concentrar-se em tributos diretos ou em benefícios visíveis, como políticas assistenciais, relegando a tributação indireta a um plano secundário. A aceitação social de sistemas regressivos está intimamente ligada à dificuldade de identificação do ônus fiscal efetivamente suportado pelas camadas mais vulneráveis. Tal dificuldade é potencializada pelo funcionamento heurístico do pensamento intuitivo.

Além disso, a literatura sobre moral tributária aponta que a percepção difusa da carga fiscal enfraquece os vínculos de corresponsabilidade entre cidadão e Estado. Tipke (2012, p. 6771) sustenta que a invisibilidade da tributação indireta contribui para a erosão da moral tributária, ao

obscurecer a relação entre pagamento de tributos e financiamento dos direitos fundamentais. Quando o contribuinte não reconhece o tributo como expressão de uma escolha coletiva, sua disposição para avaliar criticamente o sistema diminui.

Dessa forma, a invisibilidade dos tributos indiretos não pode ser compreendida apenas como falha comunicacional ou déficit educacional, mas como resultado da interação entre desenho institucional e arquitetura cognitiva. A tributação sobre o consumo, ao se inserir predominantemente no campo de atuação do Sistema 1, reproduz e reforça limitações estruturais do julgamento humano. Compreender esse mecanismo é condição necessária para avaliar a eficácia de instrumentos corretivos, como o cashback tributário, e para justificar a necessidade de políticas capazes de ativar o pensamento deliberativo, tema que será desenvolvido na seção seguinte.

3 O cashback tributário como nudge para a cidadania fiscal

A introdução de mecanismos de devolução tributária no âmbito da tributação sobre o consumo representa uma inflexão relevante no modo como o Estado se comunica com o contribuinte. Tradicionalmente, os tributos indiretos operam sob um regime de baixa saliência cognitiva, sendo percebidos como componentes difusos do preço final dos bens e serviços, o que contribui para a naturalização da carga tributária e para o enfraquecimento da cidadania fiscal. O cashback tributário, ao contrário, introduz um elemento de visibilidade, repetição e feedback que altera substancialmente essa dinâmica perceptiva.

À luz da economia comportamental, o cashback pode ser compreendido como um nudge, isto é, um instrumento de arquitetura da escolha que modifica o comportamento dos indivíduos sem restringir sua liberdade formal de decisão (THALER; SUNSTEIN, 2018, p. 69). Diferentemente de incentivos tradicionais, baseados em comandos normativos ou sanções, o nudge atua sobre o ambiente decisório, explorando características previsíveis do comportamento humano, como a atenção limitada, a aversão à perda e a sensibilidade a recompensas imediatas (RIBAS; ALVES, 2018, p. 46).

Thaler e Sunstein (2018, p. 1722) demonstram que escolhas individuais nunca ocorrem em ambientes neutros, sendo sempre moldadas por enquadramentos institucionais que influenciam a percepção e o

julgamento. No campo tributário, essa constatação possui implicações profundas, pois desmonta a ficção do contribuinte plenamente racional e informado, pressuposto implícito em grande parte da dogmática fiscal. O cashback, nesse contexto, não constitui mera técnica compensatória, mas mecanismo comunicacional que reorganiza a experiência subjetiva da tributação.

A devolução periódica de tributos pagos no consumo desloca o imposto do plano invisível para o plano experiencial. Ao receber um valor devolvido, ainda que modesto, o contribuinte passa a reconhecer concretamente sua condição de financiador do Estado, estabelecendo uma relação cognitiva mais clara entre pagamento tributário e política pública. Essa mudança não decorre de um aumento na capacidade racional do indivíduo, mas da adaptação do desenho institucional às limitações estruturais do julgamento humano.

Daniel Kahneman (2012, p. 2025) demonstra que o Sistema 1, responsável pelo pensamento rápido e intuitivo, responde de forma intensa a estímulos salientes, concretos e emocionalmente marcados. O cashback atua precisamente nesse nível, criando uma experiência positiva facilmente recuperável pela memória afetiva do contribuinte. Em contraste, a progressividade abstrata de alíquotas e bases de cálculo permanece, em regra, fora do alcance perceptivo imediato do Sistema 1.

Paulo Caliendo (2019, p. 8994) observa que a legitimidade do sistema tributário não se esgota na conformidade constitucional ou na eficiência arrecadatória, exigindo a construção de uma percepção social mínima de justiça. Essa percepção, contudo, não emerge espontaneamente de estruturas normativas sofisticadas, mas depende da forma como o ônus fiscal é vivenciado. O cashback, ao tornar o tributo psicologicamente menos opaco, atua como instrumento de legitimação institucional compatível com os limites da racionalidade humana.

3.1 Heurísticas de disponibilidade e a construção da memória afetiva da devolução tributária

A atuação do cashback como nudge fiscal encontra fundamento direto nas heurísticas de julgamento descritas por Tversky e Kahneman (1974, p. 11241131), em especial na heurística da disponibilidade, segundo a qual indivíduos avaliam a frequência ou relevância de um fenômeno com base na facilidade com que exemplos vêm à mente. No contexto tributário,

essa heurística desempenha papel central na formação das percepções de justiça ou injustiça do sistema.

Tributos indiretos pagos cotidianamente tendem a ser subestimados justamente porque não são facilmente recuperáveis pela memória consciente. A ausência de um evento perceptível associado ao pagamento do imposto faz com que o ônus tributário se dilua no preço final, reduzindo sua disponibilidade cognitiva. O cashback, ao criar um evento concreto de devolução, inverte essa lógica, tornando o tributo psicologicamente mais acessível à lembrança.

A repetição periódica da devolução contribui para a formação de uma memória afetiva positiva, na qual o imposto deixa de ser percebido exclusivamente como perda. Kahneman (2012, p. 381387) destaca que a experiência subjetiva dos eventos é fortemente influenciada pelo momento final e pelo pico emocional da vivência. Ao associar o sistema tributário a um retorno identificável, o cashback altera o enquadramento emocional da tributação sobre o consumo.

Esse fenômeno é reforçado pela aversão à perda, outro viés central da teoria comportamental. Indivíduos tendem a sentir a dor da perda de forma mais intensa do que o prazer de um ganho equivalente (KAHNEMAN, 2012, p. 282286). O cashback, ao introduzir um ganho explícito, ainda que posterior, atenua parcialmente essa assimetria, reduzindo a resistência emocional ao pagamento do tributo.

A literatura recente sobre ruído decisório também contribui para compreender os efeitos do cashback. Kahneman, Sibony e Sunstein (2021, p. 5258) demonstram que julgamentos humanos apresentam variabilidade significativa mesmo diante de situações semelhantes. Em matéria tributária, isso significa que percepções de justiça podem variar amplamente entre contribuintes submetidos ao mesmo sistema. Mecanismos simples, repetitivos e visíveis, como a devolução tributária, funcionam como estabilizadores perceptivos, reduzindo o ruído avaliativo.

4 Justiça fiscal sob a ótica da racionalidade limitada: o cashback como mediação cognitiva da progressividade

A justiça fiscal é tradicionalmente concebida, no âmbito do direito tributário, como resultado da conformidade do sistema com princípios normativos como capacidade contributiva, progressividade e neutralidade. Essa abordagem, embora juridicamente consistente, tende a tratar a

justiça como atributo objetivo da estrutura tributária, abstraindo o modo como os contribuintes efetivamente percebem e avaliam o ônus fiscal. A incorporação da teoria da racionalidade limitada permite deslocar essa análise, evidenciando que a justiça fiscal também depende de processos cognitivos condicionados por restrições estruturais do julgamento humano (TORRES, 2014, p. 201206).

A progressividade tributária constitui conceito abstrato, dependente de comparações estatísticas, avaliações intertemporais e compreensão da capacidade contributiva relativa. Tais operações cognitivas não são naturalmente processadas pelo Sistema 1, que tende a se orientar pela experiência imediata do pagamento do tributo, geralmente incorporado ao preço final dos bens e serviços. Em consequência, mesmo sistemas formalmente progressivos podem ser percebidos como injustos ou indiferenciados, em razão da baixa saliência cognitiva de seus mecanismos redistributivos.

Nesse cenário, o cashback tributário emerge como instrumento institucional capaz de mediar a relação entre a progressividade normativa e a percepção social da justiça fiscal. Ao introduzir um evento perceptível de devolução, o mecanismo transforma uma lógica distributiva abstrata em experiência concreta, reduzindo a distância cognitiva entre o pagamento do tributo e seus efeitos redistributivos. Trata-se de resposta institucional às limitações da racionalidade humana, e não de simples técnica compensatória.

A literatura tributária destaca que a neutralidade fiscal visa evitar distorções indevidas na alocação de recursos e na concorrência (CARRAZZA, 2002, p. 311318). Contudo, sob a ótica comportamental, a neutralidade estritamente formal pode produzir efeitos perceptivos indesejados, na medida em que sistemas neutros do ponto de vista técnico tendem a ocultar seus efeitos distributivos. O cashback tensiona essa lógica ao introduzir visibilidade seletiva sem comprometer a neutralidade estrutural, funcionando como mecanismo de neutralidade cognitiva, isto é, como instrumento que equilibra abstração técnica e reconhecimento subjetivo da justiça fiscal (BUÍSSA; BEVILACQUA, 2017, p. 5662).

Kahneman (2012, p. 147152) demonstra que os vieses decorrentes da racionalidade limitada são sistemáticos e previsíveis, não constituindo falhas individuais isoladas. A incompreensão da progressividade decorre da predominância do Sistema 1 em contextos cotidianos de decisão, nos quais o esforço cognitivo necessário para acionar o Sistema 2 é evitado. O

cashback, ao atuar sobre esses padrões previsíveis, não elimina os vieses, mas os reorienta, criando uma experiência positiva associada ao sistema tributário.

4.1 O papel do Sistema 2 na compreensão da progressividade do IBS e da CBS mediada pelo cashback

O Sistema 2 é responsável pelo pensamento analítico, pelo controle atencional e pela avaliação deliberativa de consequências. Sua ativação é indispensável para a compreensão autêntica da progressividade tributária, uma vez que essa compreensão exige comparação entre situações econômicas distintas, avaliação de efeitos distributivos agregados e internalização de princípios normativos abstratos (KAHNEMAN, 2012, p. 2122).

Entretanto, Kahneman (2012, p. 4446) demonstra que o Sistema 2 é recurso escasso e frequentemente evitado pelos indivíduos, que tendem a aceitar as respostas automáticas fornecidas pelo Sistema 1. No contexto da tributação sobre o consumo, isso significa que o contribuinte raramente se engaja espontaneamente em reflexões sobre progressividade, limitando-se à experiência imediata do preço pago.

O cashback tributário desempenha papel estratégico nesse cenário ao funcionar como gatilho cognitivo. A devolução periódica suscita questionamentos sobre sua origem, seus critérios e sua finalidade, criando condições para que o Sistema 2 seja, ao menos parcialmente, acionado. A experiência concreta do retorno financeiro rompe a invisibilidade típica dos tributos indiretos e abre espaço para reflexão deliberativa sobre justiça fiscal (THALER; SUNSTEIN, 2018, p. 8590).

Quando mediada pelo cashback, a progressividade do IBS e da CBS deixa de ser mero constructo normativo e passa a integrar a experiência cognitiva do contribuinte. O mecanismo atua como ponte entre o pensamento intuitivo e o pensamento analítico, permitindo que julgamentos automáticos do Sistema 1 sejam revistos à luz de informações adicionais.

A análise econômica do direito destaca que sistemas normativamente corretos podem falhar quando desconsideram restrições comportamentais (POSNER, 2014, p. 1723). A progressividade tributária, sem mecanismos de visibilidade e feedback, corre o risco de permanecer cognitivamente opaca, comprometendo sua função legitimadora. O cashback atua

precisamente nesse ponto, ao compatibilizar neutralidade técnica, justiça distributiva e arquitetura cognitiva.

Kahneman (2012, p. 417423) demonstra que julgamentos intuitivos podem ser corrigidos quando o ambiente decisório favorece a ativação do Sistema 2. O cashback contribui para esse ambiente ao reduzir a opacidade do sistema e criar feedback recorrente, ainda que não elimine integralmente vieses cognitivos.

A ausência dessa mediação gera riscos institucionais relevantes. Sistemas progressivos, mas cognitivamente opacos, tornam-se vulneráveis à desinformação, à manipulação discursiva e à erosão da confiança pública. A justiça fiscal, para se sustentar democraticamente, exige compatibilização entre complexidade normativa, neutralidade fiscal e capacidade cognitiva dos destinatários da norma.

5 Considerações finais

O presente capítulo demonstrou que a justiça fiscal não pode ser compreendida exclusivamente como atributo normativo do sistema tributário, devendo ser analisada também como construção cognitiva condicionada pelas limitações estruturais do julgamento humano. A teoria da racionalidade limitada evidencia que conceitos abstratos, como progressividade tributária, não são naturalmente processados pelo pensamento intuitivo, o que compromete sua percepção social e, por consequência, sua legitimidade democrática.

A análise evidenciou que a tributação sobre o consumo opera em ambiente de baixa saliência cognitiva, no qual predomina o Sistema 1. Nesse contexto, mecanismos exclusivamente normativos de progressividade tendem a permanecer cognitivamente opacos. O cashback tributário emerge, assim, como instrumento institucional capaz de reduzir essa opacidade, ao introduzir visibilidade, feedback e repetição perceptiva.

Como implicação teórica, o capítulo contribui para o aprofundamento do diálogo entre direito tributário e economia comportamental, demonstrando que neutralidade e progressividade devem ser pensadas também em termos cognitivos. No plano institucional, aponta-se que políticas fiscais eficazes não eliminam vieses, mas os incorporam estrategicamente ao desenho normativo.

Como limitação, o capítulo restringe-se à análise teórica, não avaliando empiricamente os efeitos comportamentais do cashback. Sugere-

se, para pesquisas futuras, a realização de estudos empíricos sobre percepção social, confiança institucional e cidadania fiscal, bem como análises comparadas com experiências internacionais de devolução tributária.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2025.

BUÍSSA, L.; BEVILACQUA, L. Seletividade, justiça fiscal e neutralidade concorrencial. **Interesse Público**, v. 19, n. 104, 2017.

CALIENDO, P. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CALIENDO, P. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). **Estudo sobre a carga tributária/PIB x IDH**. Curitiba: IBPT, 2024.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, D.; SIBONY, O.; SUNSTEIN, C. R. **Ruído**: uma falha no julgamento humano. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

POSNER, R. A. **Economic analysis of law**. 9. ed. New York: Aspen, 2014.

RIBAS, J. R.; ALVES, A. C. M. Análise comportamental do direito e o sistema tributário. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27., 2018. **Anais** [...]. 2018.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge**: um pequeno empurrão. Lisboa: Lua de Papel, 2018.

TIPKE, K. **Moral tributária do Estado e dos contribuintes**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

TIPKE, K.; YAMASHITA, D. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. 2.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 11241131, 1974.

Capítulo 33

VULNERABILIDADE, RELAÇÕES AFETIVAS E REPRODUÇÃO DA SELETIVIDADE PENAL

Ana Clara Vasques Gimenez[1]
Thais Roberta Lopes[2]
Daphini de Almeida Alves[3]

1 Introdução

O crescimento do encarceramento feminino no Brasil está diretamente relacionado à política criminal de drogas e à forma como o sistema penal seleciona as pessoas sobre as quais exercerá, com maior intensidade, seu poder punitivo, cujos crimes previstos na Lei nº 11.343/2006 constituem uma das principais causas da privação de liberdade das mulheres brasileiras, como condições estruturais de pobreza, desigualdade racial, precarização do trabalho, responsabilidade pelo sustento familiar e relações afetivas marcadas por dependência, assimetria de poder e violência de gênero.

---

1 Doutoranda e Mestra (2025) em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na linha de pesquisa Direitos e Vulnerabilidades. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Anhanguera (2022) e em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina (2021). Bacharela em Direito (2019). Integrante dos Grupos de Pesquisa ''Democracia e Direitos Fundamentais", ''Globalização, Violência e Direito", "GPCERTOS - Grupo de Pesquisa em Constituição, Educação, Relações de Trabalho e Organizações Sociais", vinculados ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da UENP, e do "GTAX - Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário", vinculado à Escola de Direito da PUCRS. Advogada, Pesquisadora e Professora Universitária. E-mail:anaclaravasquesgimenez@gmail.com

2 Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito. Especialista em Direito Empresarial Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada no curso de Direito pela Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral – FAEF. Advogada. E-mail: thaisrlopes19@hotmail.com.

3 Doutoranda e Mestra (2025) em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na linha de pesquisa Direitos e Vulnerabilidades. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Legale (2026) e em Processo Penal aplicado à Advocacia Criminal pelo Gran Centro Universitário (2024). Bacharela em Direito (2023). Integrante dos Grupos de Pesquisa ''Eficácia dos Direitos Fundamentais no Brasil" e ''Globalização, Violência e Direito", vinculados ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da UENP. Advogada, Pesquisadora e Professora Universitária. E-mail: daphini27@hotmail.com

Dessa forma, a inserção das mulheres no tráfico de drogas apresenta características próprias: divisão sexual do trabalho criminoso, onde exercem funções periféricas, arriscadas e facilmente substituíveis, como as "mulas", responsáveis pelo transporte da droga ou pelo ingresso de substâncias em estabelecimentos prisionais, mediante sua ocultação em objetos pessoais ou no próprio corpo, com riscos físicos e jurídicos evidentes, submetendo-as ao mesmo enquadramento típico do artigo 33 da Lei nº 11.343/2006, atribuído aos agentes que efetivamente controlam a atividade criminosa, muitas vezes, seus companheiros amorosos.

Dessa maneira, a igualdade formal na aplicação da legislação pode produzir resultados materialmente desiguais, especialmente quando são desconsideradas a posição hierárquica da agente, sua capacidade concreta de autodeterminação e as circunstâncias econômicas, familiares e afetivas que condicionaram sua atuação (FINEMAN, 2010; STELZER; KYRILLOS, 2021).

Considerando o envolvimento dessas mulheres nas atividades ilícitas em benefício de seus companheiros – e por solicitação destes –, o homem permanece distante do flagrante e, em determinadas situações, da própria responsabilização penal e a persecução concentra-se sobre a agente mais visível e vulnerável da operação, reproduzindo, no interior do sistema penal, as mesmas hierarquias de gênero que estruturam determinadas relações afetivas e organizações criminosas (SAFFIOTI, 1994).

Apesar da neutralidade aparente da legislação penal, a forma como seus dispositivos foram concebidos pelo Legislativo e como são interpretados pode reproduzir ou reduzir as desigualdades de gênero (CRENSHAW, 1991).

Dessa forma, analisa-se como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem enfrentado questões relacionadas à aplicação da minorante do tráfico privilegiado e à prisão domiciliar de gestantes e mães, até à responsabilização do homem que induz sua companheira a transportar drogas para o interior de estabelecimentos prisionais, a partir de uma perspectiva que reconhece as particularidades da criminalidade feminina, caminhando para considerar as demais imbricações de relações de gênero, afetos, raça e classe. Nesse contexto, indaga-se: em que medida a política criminal de drogas e a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros reconhecem ou reproduzem as vulnerabilidades de gênero, raça e classe e a posição subalterna ocupada pelas mulheres no trabalho criminoso?

Parte-se da hipótese de que a inserção feminina no tráfico de drogas decorre, em parcela significativa dos casos, de vulnerabilidades econômicas e sociais, da responsabilidade pelo sustento familiar e de relações afetivas marcadas por dependência, influência, pressão ou violência. Além disso, a estrutura hierarquizada do mercado ilícito atribui às mulheres funções periféricas, de baixa remuneração e elevada exposição à persecução penal.

Embora os tribunais superiores tenham desenvolvido precedentes capazes de reconhecer parcialmente essas condições e limitar determinados efeitos do encarceramento feminino, a aplicação da perspectiva de gênero ainda ocorre de maneira fragmentada, sem incorporar sistematicamente as circunstâncias estruturais e relacionais à análise da culpabilidade, da proporcionalidade da pena e da necessidade da prisão.

A pesquisa possui natureza qualitativa e caráter exploratório e descritivo, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, pesquisa documental e jurisprudencial. Busca-se demonstrar que a política criminal de drogas não incide de maneira uniforme sobre todas as pessoas envolvidas e a incorporação da perspectiva de gênero à interpretação judicial mostra-se necessária para assegurar uma responsabilização efetivamente individualizada.

2 A feminização do tráfico de drogas no Brasil

O encarceramento feminino tem apresentado crescimento significativo de 231,22% nas últimas décadas (BRASIL, 2013, p. 5; BRASIL, 2026, p. 14), com total de 33.488 mulheres encarceradas até dezembro de 2025 (BRASIL, 2026, p. 14), com 28.174 mulheres encarceradas pelos crimes de tráfico de drogas ou associação ao tráfico (BRASIL, 2026), influenciadas por fatores distintos, tais como econômicos, sociais, familiares e de gênero (BRASIL, 2013, p. 9; QUEIROZ, 2019, p. 5). Em razão disso, a compreensão desse fenômeno exige uma análise interseccional sobre a seletividade do sistema penal.

Diferente do perfil masculino, a participação feminina no tráfico acontece, em muitos casos, como estratégia de sobrevivência, estando associada a condições de vulnerabilidade econômica e social, e não como uma carreira criminosa estruturada (QUEIROZ, 2019, P. 5-6). Para Carvalho, o gênero constitui uma variável importante na análise da realidade criminal brasileira, uma vez que muitas mulheres ingressam no tráfico por dificuldade de inserção no mercado de trabalho e por serem

responsáveis pelo sustento da família (CARVALHO, 2019, p. 113). Nesse contexto, mulheres submetidas à precarização do trabalho, aos baixos salários e à sobrecarga das responsabilidades familiares enfrentam maiores dificuldades para alcançar estabilidade econômica, circunstância que amplia sua vulnerabilidade (FINEMAN, 2010; CRENSHAW, 1991) e favorece sua inserção em mercados ilícitos, especialmente aqueles relacionados ao tráfico de drogas (LOPA RUIVO; VIEIRA LACERDA ALMEIDA; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, p. 229-230, 2023).

Quando inseridas no tráfico, especialmente em razão de suas necessidades econômicas, as mulheres costumam desempenhar funções menos complexas, envolvendo transporte de entorpecentes como as chamadas "mulas", uma alternativa viável de geração de renda para a manutenção da unidade familiar, na qual o rápido lucro é direcionado para a subsistência básica, e não para o acúmulo de capital ou ostentação de poder (SOUSA, 2020, p. 224-225). A escolha pelas mulheres como "mulas" de tráfico de drogas se dá por uma soma de situações: pobreza, maternidade, a necessidade de sustento da família, baixa escolaridade, etnia e idade (SILVA, 2018, p. 649), assim, o perfil social do público feminino encarcerado é composto, em sua maioria, de mulheres jovens, com nível social e educacional baixo, desempregada, solteira ou separada, com dificuldade de acesso aos serviços de saúde e provenientes de centros urbanos (LOPA RUIVO; VIEIRA LACERDA ALMEIDA; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, 2023, p. 235-240; BRASIL, 2026), na qual a cor da

pele atua como um marcador de periculosidade presumida, fazendo com que a mulher negra sofra com mais intensidade os efeitos do encarceramento em massa e da estigmatização criminal (LOPA RUIVO; VIEIRA LACERDA ALMEIDA; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, 2023, p. 230-231).

Nesse cenário, as mulheres raramente ocupam postos de comando ou de tomada de decisão estratégica. São alocadas em funções de apoio, que possuem alta rotatividade e baixa remuneração, tornando-as peças facilmente descartáveis para as organizações criminosas, como uma "operacionalidade invisível" e facilmente alcançáveis ao sistema de justiça (LOPA RUIVO; VIEIRA LACERDA ALMEIDA; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, 2023, p.

235). Em suma, percebe-se que as mulheres são responsáveis pelo microtráfico, exercendo o papel de "correios humanos", colocando suas

próprias vidas em risco em benefício de seus companheiros (SANTOS, p. 51-70 2023).

A ausência de uma diferenciação penal que considere a posição hierárquica ocupada pela agente e a efetiva relevância de sua atuação na organização criminosa faz com que mulheres responsáveis por funções periféricas sejam punidas com a mesma severidade aplicada aos integrantes que exercem papéis de comando no tráfico de drogas, tendo em vista que para a configuração do delito previsto no artigo 33 da Lei nº 11.343/2006, exige-se, em regra, apenas a demonstração do dolo genérico, sem que as circunstâncias sociais constituam, por si sós, elementos do tipo penal, como consequência, mulheres que desempenharam funções secundárias ou de reduzida relevância submetem-se ao mesmo tratamento penal dispensado aos líderes das organizações criminosas.

Ao observar o perfil das mulheres privadas de liberdade por crimes relacionados às drogas, constata-se que não representam elevado risco social, apesar disso, recebem penas privativas de liberdade de longa duração ou permanecem presas cautelarmente por períodos prolongados (INFOPEN, 2017). Encerrado o cumprimento da pena, os efeitos da condenação persistem, uma vez que os antecedentes criminais dificultam significativamente o acesso ao mercado formal de trabalho e à reinserção social, perpetuando um ciclo de exclusão social (LOPA RUIVO; VIEIRA LACERDA ALMEIDA; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, 2023, p. 235).

A política criminal de drogas contribui para o encarceramento seletivo, concentrando a intervenção penal sobre mulheres em situação de vulnerabilidade que desempenham funções de menor relevância nas organizações criminosas, sem que a posição por elas ocupada e o contexto de vulnerabilidade sejam adequadamente considerados na aplicação da Lei nº 11.343/2006 pelo sistema de justiça penal.

3 A jurisprudência dos tribunais superiores: entre o reconhecimento da vulnerabilidade e a reprodução da seletividade penal

A posição periférica ocupada pelas mulheres no tráfico de drogas não produz efeitos apenas sobre sua exposição à atuação policial, mas sobre a maneira como suas condutas são interpretadas pelo sistema de justiça criminal. Embora desempenhem funções de transporte, sem

ocupar espaços de comando ou participar das decisões estratégicas das organizações criminosas, a estrutura normativa do artigo 33 da Lei nº 11.343/2006 não estabelece uma diferenciação expressa entre os diversos níveis de participação no mercado ilícito de drogas.

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça passou a enfrentar questões relacionadas à condição das chamadas "mulas" do tráfico, à incidência da causa especial de diminuição prevista no artigo 33, § 4º, da Lei de Drogas, à valoração da quantidade e da natureza do entorpecente e à substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar para gestantes e mães, do mesmo modo, revisou-se o entendimento acerca da responsabilidade penal dos homens presos que solicitam ou determinam que suas companheiras ingressem em estabelecimentos prisionais transportando drogas.

A primeira controvérsia relevante refere-se à aplicação da causa especial de diminuição de pena prevista no artigo 33, § 4º, da Lei nº 11.343/2006, qual seja, a redução de um sexto a dois terços da pena, quando o agente for primário, possuir bons antecedentes, não se dedicar a atividades criminosas e não integrar organização criminosa (BRASIL, 2006), o que representaria uma das principais formas de diferenciação entre a pessoa que exerce atividade ocasional ou periférica no tráfico e aquela que mantém vínculo estável com a criminalidade organizada.

Sob a perspectiva interseccional de gênero (CRENSHAW, 1991, p. 149-150), a incidência dessa causa de diminuição para as mulheres que atuam como transportadoras de drogas, permite reconhecer que a execução de uma tarefa na atividade criminosa não significa, necessariamente, adesão permanente à organização ou participação em seus espaços decisórios, e que, inclusive, a sua inserção na estratégia criminosa decorre do relacionamento amoroso mantido, em alguns casos.

No julgamento do Habeas Corpus nº 131.795/SP, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu que o exercício da função de "mula", embora operacionalmente relevante para o tráfico internacional, não demonstra, por si só, integração estável em organização criminosa, o que depende da existência de elementos concretos capazes de comprovar uma relação permanente entre a pessoa responsável pelo transporte e o grupo criminoso, não sendo possível afastar automaticamente a minorante apenas em razão da natureza da atividade desempenhada (BRASIL, 2016)

O STF manteve essa orientação em julgamentos posteriores, afirmando que a condição de "mula" não basta para afastar a causa de

diminuição do tráfico privilegiado, passando a exigir prova inequívoca de envolvimento estável e permanente com o grupo criminoso, rejeitando presunções construídas exclusivamente a partir da tarefa de transporte (BRASIL, 2018).

Defende-se, portanto, que a hermenêutica jurisprudencial precisa examinar desde o grau de autonomia da mulher, a existência de vínculos anteriores com o tráfico e com o agente que a "contratou" para referida atividade, avaliando seus vínculos conjugais para compreender as relações de poder entre possíveis cônjuges e companheiros, bem como a possibilidade efetiva de recusa, a presença de ameaças ou pressões, a relação mantida com os demais envolvidos e o conhecimento que possuía sobre a estrutura da operação.

Esses elementos permitem distinguir a participação eventual e subordinada da efetiva integração em organização criminosa, e averiguar as relações de poder que se impõe dentro dos relacionamentos amorosos, que existem mesmo com agentes criminosos, e como a mulher se envolve em uma "teia" da qual não consegue se desvencilhar com facilidade.

4 O encarceramento cautelar de gestantes e mães no HC Coletivo nº 143.641/SP

A seletividade penal também se manifesta na utilização da prisão preventiva contra mulheres acusadas de tráfico de drogas. Além dos efeitos individuais da privação de liberdade, o encarceramento feminino atinge os filhos e demais dependentes, especialmente porque muitas mulheres presas são as principais ou únicas responsáveis pelas atividades de cuidado.

A interseccionalidade contribui para compreender que existem camadas de vulnerabilidade que atingem as questões de gênero - como os cuidados do ambiente doméstico, com crianças e idosos, e que sem rede de apoio, as mulheres ficam em desvantagem no mercado de trabalho - também fatores relacionados a sua identidade social, que se interconectam e fazem a diferença no modo como as mulheres vivenciam a discriminação (Crenshaw, 2002, p. 173). No campo do direito, a interseccionalidade desafia a tendência das normas antidiscriminatórias de tratar categorias de identidade como compartimentos estanques: uma norma que protege as mulheres como categoria homogênea pode ser insuficiente para alcançar as mulheres negras, que enfrentam não apenas o sexismo, mas também

o racismo estrutural, cuja articulação com o gênero produz desvantagens específicas e irredutíveis à soma das duas discriminações.

No julgamento do HC coletivo nº 143.641/SP, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal determinou, como regra, a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar para mulheres gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos e de pessoas com deficiência. Foram ressalvados os crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, os delitos cometidos contra os próprios descendentes e outras situações excepcionalíssimas, que devem ser concretamente fundamentadas pelo magistrado (BRASIL, 2018).

A decisão fundamentou-se na proteção integral da criança, na excepcionalidade da prisão cautelar e na necessidade de cumprimento das Regras de Bangkok, que recomendam a adoção de medidas não privativas de liberdade para mulheres responsáveis pelo cuidado de filhos, sempre que juridicamente possível (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

A imputação do tráfico não pode autorizar a conclusão automática de que a mulher representa risco para os filhos ou é incapaz de exercer as responsabilidades maternas, ou seja, o direito penal precisa se desvencilhar de julgamento moral sobre o indivíduo e, especialmente, sobre os corpos femininos e a maternidade (BRASIL, 2026; ESPINOZA, 2013).

De acordo com a jurisprudência, a negativa da prisão domiciliar exige a demonstração concreta de risco à criança ou de outra circunstância excepcional, não podendo basear-se em presunções sobre a personalidade ou a capacidade materna da acusada, como se depreende do AgRg no HC nº 574.847/PR, em que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o tráfico praticado na própria residência da mulher não constitui, isoladamente, fundamento suficiente para afastar a prisão domiciliar (Brasil, 2020). E, é importante destacar, que naquele caso, a paciente era lactante, mãe de quatro crianças menores de 12 anos.

Em sentido semelhante, no HC nº 731.648/SC, o STJ decidiu que a concessão da prisão domiciliar à mãe de criança menor de 12 anos não depende da produção de prova específica de que seus cuidados sejam indispensáveis, a necessidade da presença materna é presumida, desde que ausentes as exceções legais ou circunstâncias concretas capazes de demonstrar a inadequação da medida (BRASIL, 2022). Embora esses precedentes reduzam alguns dos efeitos do encarceramento feminino, a fundamentação centrada na maternidade também apresenta limites. A proteção não decorre

necessariamente do reconhecimento da vulnerabilidade da mulher, mas dos direitos pertencentes às crianças; ela é protegida enquanto cuidadora, e não propriamente como sujeito diretamente atingido pelas desigualdades de gênero e pela seletividade penal, reforçando estereótipos e papéis de gênero.

A partir do julgamento do HC nº 1.015.412/SP, realizado pela Sexta Turma do STJ em maio de 2026, após uma mulher ser flagrada com droga durante o procedimento de revista, no qual um apenado admitiu ter solicitado que sua companheira levasse maconha ao estabelecimento prisional, chegando a ameaçá-la com a retirada de seu nome da lista de visitantes caso ela se recusasse, reconheceu-se falta grave praticada pelo apenado e entendeu que a solicitação, o induzimento ou a coordenação da conduta podem caracterizar participação intelectual no tráfico (BRASIL, 2026a).

Segundo o julgamento, o delito de tráfico de drogas se consuma com a realização de qualquer dos verbos previstos no artigo 33 da Lei nº 11.343/2006, como adquirir, trazer consigo ou transportar, não sendo necessária a efetiva entrega da droga ao destinatário, sendo assim, comprovada a atuação do preso na determinação ou no incentivo da conduta, sua responsabilização decorre das regras do concurso de pessoas previstas no artigo 29 do Código Penal (BRASIL, 2026a).

O aspecto mais relevante do precedente, contudo, é a adoção expressa da perspectiva de gênero. O voto condutor reconheceu que a interpretação anteriormente predominante produzia tratamento desigual: a mulher que transportava a droga era condenada, enquanto o homem que havia solicitado, pressionado ou induzido a prática podia permanecer isento de responsabilização, e ao concentrar a intervenção penal sobre a transportadora, o sistema penal reproduz estereótipos de gênero e mantinha as mulher em vulnerabilidade (BRASIL, 2026a).

Ademais, é imprescindível considerar, nestes casos, que a conduta feminina ocorria no contexto de relações afetivas marcadas por dependência, manipulação, pressão ou ameaça, em uma expressa relação de poder existente entre os envolvidos. O reconhecimento da responsabilidade do parceiro que solicita ou determina o transporte resulta na redistribuição da responsabilidade penal de acordo com a culpabilidade de cada agente, considerando que este se beneficia da vulnerabilidade feminina, estruturalmente consagrada na sociedade.

A Terceira Seção do STJ afetou o Tema Repetitivo nº 1.431 para definir se o preso que solicita a terceiro o ingresso de drogas em estabelecimento prisional responde pelo crime de tráfico quando o entorpecente é apreendido antes de chegar ao destinatário, o que poderá produzir impactos significativos sobre o encarceramento feminino, reduzindo a concentração da persecução penal sobre as mulheres utilizadas como transportadoras ("mulas") (BRASIL, 2026b).

A violência de gênero é um fenômeno estrutural, relacionado à organização patriarcal da sociedade, e não somente como resultado de desvios individuais do agressor, considerando a desigualdade objetiva (SAFFIOTI , 2001). O endurecimento abstrato da legislação para uma efetiva responsabilização dos agressores e agentes pode combater a sensação de impunidade, a qual contribui para a permanência da violência doméstica, permitindo identificar que a violência frequentemente apresenta uma trajetória de agravamento, passando por ameaças e agressões anteriores antes de alcançar formas letais (SAFFIOTI, 1994), as quais ocorrem com maior gravidade nas relações amorosas, especialmente aquelas que envolvem agentes criminosos e a inserção das companheiras nos atos ilícitos.

O enfrentamento da violência contra a mulher não depende apenas da criação de crimes ou do aumento das penas, mas da atuação articulada das instituições, da efetividade das medidas protetivas e da superação das práticas policiais e judiciais que desacreditam, culpabilizam ou abandonam as vítimas, inclusive aquelas que se tornam agentes criminosos em decorrência das suas relações afetivas.

5 Considerações finais

Os precedentes analisados demonstram que a jurisprudência dos tribunais superiores desenvolveu mecanismos capazes de atenuar alguns dos efeitos da política criminal de drogas sobre as mulheres, discutindo que a condição de "mula" não comprova automaticamente a integração em organização criminosa, tampouco afasta o tráfico privilegiado em razão da quantidade da droga, além de proporcionar a prisão domiciliar para gestantes e mães, com a responsabilização daquele que a induz ao crime. Esses entendimentos, contudo, ainda não constituem uma abordagem interseccional da criminalidade feminina, pois a vulnerabilidade aparece apenas em momentos específicos, como na definição da fração da minorante ou na substituição da prisão preventiva, raramente incorporando a análise

das relações de gênero no início à reconstrução dos fatos e à avaliação da culpabilidade.

A aplicação da perspectiva interseccional de gênero aos crimes relacionados ao tráfico exige a superação de dois extremos: o primeiro, universalizante e revitimizante, considera todas as mulheres como vítimas desprovidas de autonomia, o que apagaria sua capacidade de ação e conduziria a uma representação paternalista, reforçando estereótipos de gênero e o sistema patriarcal; o segundo aplica a igualdade meramente formal, tratando agentes que ocupam posições profundamente distintas na estrutura criminosa de maneira igual.

Propõe-se que a igualdade substancial considere as circunstâncias concretas que condicionam a atuação da mulher no fato típico, desde sua situação econômica, responsabilidade pelo sustento familiar, bem como a dependência afetiva, e eventual existência de violência doméstica, que incluem ameaças recebidas e, ao final, a posição ocupada na organização, o benefício econômico obtido e a possibilidade real de recusa do crime, de modo que os marcadores de gênero, raça e classe sejam incorporados à individualização da conduta e da pena, impedindo que mulheres responsáveis por funções periféricas sejam equiparadas aos dirigentes e financiadores do tráfico.

Conclui-se, portanto, que, embora os tribunais superiores tenham construído precedentes importantes para limitar o encarceramento feminino, a aplicação da perspectiva de gênero aos crimes de tráfico de drogas ainda permanece incompleta e fragmentada.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.343, de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais - RELIPEN**, 1º semestre de 2025, Brasília, SENAPPEN, 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de informações penais: 19º ciclo SISDEPEN: 2º semestre de 2025.** Brasília, DF: SENAPPEN, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-pen itenciarias/relatorio-do-

2o-semestre-de-2025.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Minuta da política de atenção às mulheres em situação de privação de liberdade.** Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2013. 25 slides. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/08/departamento_penitenciario_nacional.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus nº 131.795/SP**. Tráfico de drogas. Causa de diminuição da pena. Atuação como "mula". Ausência de demonstração de integração estável em organização criminosa. Relator: Min. Teori Zavascki, 3 maio 2016. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/10_direito_penal.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP**. Prisão preventiva. Mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças ou de pessoas com deficiência. Substituição pela prisão domiciliar. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 fev. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/hc143641final3pdfvoto.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP**: decisão de acompanhamento do cumprimento da ordem coletiva. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 24 out. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.887.511/SP**. Tráfico privilegiado. Quantidade e natureza da droga. Dedicação a atividades criminosas. Dosimetria da pena. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202001910141. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Habeas Corpus nº 725.534/SP.** Tráfico privilegiado. Quantidade e natureza da droga. Fixação da pena-base e modulação da causa de diminuição. Relator: Min. Ribeiro Dantas, 27 abr. 2022. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18072022-E-possivel-valor ar-quantidade-e-

natureza-da-droga-tanto-para-fixar-pena-base-quanto-para-modular-diminuic ao-.aspx. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 574.847/PR.** Prisão preventiva. Mulher lactante e mãe de crianças menores de 12 anos. Tráfico de drogas praticado na residência. Substituição pela prisão domiciliar. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, 12 maio 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 maio 2020. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessaq=1940362&tipo=0. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus nº 731.648/SC**. Execução penal. Mulher com filhos menores de 12 anos. Prisão domiciliar. Desnecessidade de comprovação da indispensabilidade dos cuidados maternos. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik. Relator para o acórdão: Min. João Otávio de Noronha, 7 jun. 2022. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02082022-Regime-domiciliar-para-presa-com-filho-de-ate-12-anos-nao-exige-prova-da-necessidade-de-cuidados-matern os.aspx. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Habeas Corpus nº 1.015.412/SP**. Execução penal. Falta grave. Solicitação de ingresso de drogas em estabelecimento prisional. Participação intelectual no tráfico. Julgamento com perspectiva de gênero. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, 2026. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2026. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/26052026-Sexta-Tur ma-aplica-perspectiva-de-genero-ao-ingresso-de-droga-em-presidio-e-mantem-falta-grave-de-preso.aspx. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1.431: Terceira Seção decidirá se preso que pede para visitante levar drogas ao presídio responde por tráfico**. Recurso representativo da controvérsia: AREsp nº 3.062.930. Relatora: Min. Maria Marluce Caldas. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 9 jun. 2026. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/09062026-Terceira-S ecao-decidira-se-preso-que-pede-para-visitante-levar-drogas-ao-presidio-responde-por-trafico. aspx. Acesso em: 20 jul. 2026.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/2006.** 9. Ed., São Paulo,

Saraiva, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras.** Brasília, DF: CNJ, 2016. 43 p. (Tratados Internacionais de Direitos Humanos). ISBN 978-85-5834-011-3. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/404. Acesso em: 20 jul. 2026.

CRENSHAW, Kinberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politcs, and Violence Against Women of Color. **Stanford Law Review,** v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas,** Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011.

FINEMAN, Martha Alberstson. The Vulnerable Subject and the Responsive State. **Emory Law Journal,** v. 60, n. 2, p. 251-275, 2010.

LOPA RUIVO, Maria Inês; VIEIRA LACERDA ALMEIDA, Eliane; MEDEIROS TOSCANO DE BRITO, Lorenna. Mulheres no cárcere, mulheres do crack: a delinquência feminina como ausência de políticas públicas. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Direito da Universidade de Brasília,** Brasília, v. 18, n. 2, p. 226-242, 2023.

QUEIROZ, Valéria Marcia; DURÃES, Telma Ferreira do Nascimento. **Mulheres encarceradas por tráfico de drogas: motivações e vivências em Mato Grosso, Goiás e Porto (PT).** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, [2019]. 9 p. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/106/o/Valéria_Telma_completo.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2001

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Violência de gênero no Brasil atual. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, número especial, p. 443-461, 1994.

SANTOS, Samara Monteiro dos. Tráfico de drogas e criminalização de mulheres no Brasil. **Revista Sociedade Científica,** v. 6., n. 1, p. 51-70, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.7972370.

STELZER, Joana; KYRILLOS, Gabriela M. Inclusão da interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos. **Revista Direito**

e Práxis, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-262, jan./mar. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/44747.

Capítulo 34

AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA NA ERA DIGITAL: O IMPACTO DO MICROTARGETING POLÍTICO NA AUTONOMIA DECISÓRIA DO ELEITOR

Higor José Henriques Lopes[1]
Igor França Rabêlo[2]

1 Introdução

Muito embora o termo "proteção de dados" tenha passado a integrar o vocabulário jurídico brasileiro apenas nos anos que antecederam a edição da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), as preocupações com o tratamento de informações pessoais já se manifestavam antes, diante da crescente capacidade tecnológica de coleta, armazenamento e processamento de dados.

A digitalização das interações humanas passou a gerar fluxos contínuos de informações, provenientes de atividades cotidianas como navegação, comunicação e consumo de conteúdo. Nesse cenário, os dados pessoais passaram a ser descritos como o "novo petróleo"[3], em razão de seu valor estratégico e de seu potencial de exploração econômica e política. A metáfora, contudo, merece ressalvas: Morozov lembra que a forma como produzimos dados é muito diferente daquela pela qual a natureza

1 Pós-graduando em Direito Digital pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio), em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e o Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED). Graduado em Direito pela Faculdade Metodista Granbery – FMG (2023). Advogado.

2 Pós-graduando em Direito Processual Contemporâneo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ (2026-2028); Graduado em Direito pela Faculdade Metodista Granbery – FMG (2023); membro dos grupos de pesquisa Processo Civil e Desenvolvimento (UFRRJ/CNPq), Grupo de Pesquisa em Acesso à Justiça (GPEAJ) e do Grupo Ética na Tecnologia (Labô - FUNDASP); Advogado.

3 RODRIGUES, Cristina Barbosa; SANTOS, Jessica Mequilaine Correia dos; GAMBA, João Roberto Gorini. Dados pessoais na economia digital: análise dos impactos da proteção de dados no uso de big data pelo GAFA. *Direito Internacional e Globalização Econômica*, São Paulo, v. 8, n. 8, 2021.

produz seus recursos[1]. Os dados não jazem inertes à espera de extração; são continuamente produzidos pelas próprias pessoas, e é essa origem humana que confere à sua exploração uma dimensão jurídica e política singular.

Com a expansão das redes sociais e o crescimento exponencial dos dados disponíveis, surgem tecnologias baseadas em *big data*, como o *microtargeting*, que se valem do tratamento massivo dessas informações para identificar padrões comportamentais, antecipar tendências e orientar estratégias de comunicação altamente segmentadas. Zuboff denomina essa lógica de capitalismo de vigilância: "uma nova ordem econômica que reivindica a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais dissimuladas de extração, previsão e vendas"[2]. Nesse modelo, comercializam-se predições sobre o comportamento futuro das pessoas e, quando essa engrenagem é transposta para a arena eleitoral, o objeto da predição, e da intervenção, passa a ser o próprio voto.

Sob esse panorama, impõe-se investigar em que medida o uso de dados pessoais para fins de segmentação político-eleitoral pode configurar formas juridicamente relevantes de manipulação informacional, bem como quais são os limites normativos aplicáveis a tais práticas à luz da proteção de dados pessoais, da liberdade de expressão e da integridade do processo democrático.

Para tanto, adota-se abordagem jurídico-dogmática, amparada em revisão bibliográfica e documental. O texto examina, inicialmente, a autodeterminação informativa e sua relação com a formação da vontade política; em seguida, o *microtargeting* no contexto da democracia digital, à luz de casos paradigmáticos; por fim, os parâmetros jurídicos para distinguir a persuasão legítima da manipulação algorítmica do eleitor.

2 Autodeterminação informativa e liberdade de formação da vontade política

A autodeterminação informativa (*informationelle Selbstbestimmung*) surgiu no direito alemão, sobretudo a partir da decisão do Tribunal Constitucional Federal no Caso do Censo (*Volkszählungsurteil*), de 1983[3],

1 MOROZOV, Evgeny. *Big Tech*: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018, Prefácio a esta edição.

2 ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.p.18.

3 O *Volkszählungsurteil*, julgado em 15 de dezembro de 1983, apreciou reclamações constitucionais contra a lei federal de recenseamento alemã, sob o argumento de que a coleta

como desdobramento do direito geral da personalidade, transformando a proteção de dados de simples regra administrativa em direito fundamental. A decisão influenciou a legislação internacional[4]: o conceito foi incorporado à primeira diretiva europeia de proteção de dados e, depois, ao Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), que o concretizou em direitos como o acesso, a correção e o apagamento dos dados.

Antes disso, a privacidade era compreendida sobretudo como direito de defesa, de caráter negativo; com o julgamento, passou a ter também uma dimensão ativa, que garante ao cidadão o controle sobre o uso de suas informações. A LGPD e a inclusão da proteção de dados no rol de direitos fundamentais da Constituição brasileira bebem diretamente dessa fonte.

Em síntese, a autodeterminação informativa é a prerrogativa de o indivíduo controlar o fluxo de seus dados pessoais, da coleta à utilização e ao compartilhamento. No ordenamento brasileiro, ela figura expressamente entre os fundamentos da disciplina da proteção de dados (art. 2º, II, da Lei nº 13.709/2018), ao lado do respeito à privacidade, da liberdade de expressão e do exercício da cidadania. Mesmo quando o tratamento é legítimo, não se afasta a necessidade de preservar o poder de controle do titular, o que desloca a privacidade de uma perspectiva estática, associada à intimidade, para uma dimensão dinâmica, centrada no controle contínuo dos dados pessoais.

Para Vainzof, trata-se de uma "extensão de liberdades do indivíduo"[5], em que convivem uma concepção tradicional de privacidade, negativa e estática, e outra contemporânea, dinâmica, que acompanha o ciclo de vida dos dados. Dias e Melo acrescentam que os bancos de dados "vulneram a dignidade dos indivíduos, uma vez que há a sua completa exposição e se revela possível criar um perfil com base em informações que antes permaneciam dispersas"[6], o que reforça a autodeterminação informativa como instrumento de contenção dessas práticas.

---

e o tratamento extensivo de dados pessoais pelo Estado ameaçariam a liberdade individual.

4 No Brasil, o Supremo Tribunal Federal invocou o Caso do Censo ao suspender o compartilhamento de dados de usuários de telefonia com o IBGE, em 2020 (ADIs 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF suspende compartilhamento de dados de usuários de telefônicas com IBGE*. Brasília, DF, 7 maio 2020. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-compartilhamento-de-dados-de-usuarios-de-telefonicas-com-ibge/. Acesso em: 26 abr. 2026.

5 VAINZOF, Rony. [Comentários ao art. 2º]. *In*: MALDONADO, Viviane Nóbrega; OPICE BLUM, Renato (coord.). *LGPD*: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

6 DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; MELO, Bricio Luis da Anunciação. A

À semelhança dos demais direitos fundamentais, porém, ela não é absoluta: admite-se o tratamento de dados independentemente do consentimento, desde que amparado em uma das bases legais previstas em lei. Doneda observa que as normas de proteção de dados passaram a enxergar o tratamento como um processo, que não se encerra na permissão do titular, mas procura incluí-lo nas fases sucessivas de utilização de suas informações, com garantias como o dever de informação[1]. O autor assinala, ainda, que a legislação reconhece um desequilíbrio estrutural entre titulares e agentes de tratamento, que não se resolve com o mero reconhecimento formal desse direito, sobretudo em um país tão desigual como o Brasil.

Na mesma linha, Vainzof reconhece que "pensar que o cidadão possa ter o controle sobre seus próprios dados parece, atualmente, uma utopia"[2], e ressalta que esse fundamento alcança também manifestações de natureza pública dos titulares, como a opinião política e a filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político.

Há, ainda, um problema anterior: mesmo quando o tratamento se apoia no consentimento, sua efetividade é frequentemente ilusória. Os termos de uso das plataformas são contratos de adesão que, segundo Zuboff, são "excessivamente longos e complexos, em parte para desencorajar usuários de os ler de fato"[3]. O consentimento, que deveria ser "manifestação livre, informada e inequívoca" (art. 5º, XII, da LGPD), converte-se em mera formalidade. Morozov vai além e descreve as plataformas como campos ideais de experimentação social, "repletos de cobaias involuntárias (ou seja, nós)"[4]. O titular que, em tese, controlaria suas informações é, na prática, objeto de testes contínuos cujos parâmetros desconhece.

O resultado é a progressiva erosão da autonomia decisória do indivíduo, que passa a formular escolhas em um ambiente moldado por critérios opacos, sobre os quais não detém controle efetivo. Isso está intrinsecamente ligado à formação da vontade coletiva no Estado Democrático de Direito, pois a vontade política não se forma no vácuo, tampouco se resume ao momento do voto: trata-se de um processo contínuo, que envolve acesso à informação, exposição a ideias diversas,

---

autodeterminação informativa como manifestação do direito à privacidade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 37, 2023.

1 DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. *A proteção de dados pessoais nas relações de consumo*: para além da informação creditícia. Brasília: SDE/DPDC, 2010.

2 VAINZOF, op. cit.

3 ZUBOFF, op. cit., p. 68.

4 MOROZOV, op. cit., p.105

reflexão individual e interação social, e cuja integridade depende de o indivíduo acessar informações plurais e compreender os mecanismos que influenciam suas escolhas.

Zuboff oferece chave de leitura útil para essa conexão ao sustentar que a vontade humana pressupõe um direito ao tempo futuro, isto é, a possibilidade de projetar e decidir o próprio porvir, justamente o espaço de indeterminação que os sistemas preditivos buscam reduzir[5]. Não por acaso, a autora aponta, entre os danos do capitalismo de vigilância à democracia, "a degradação do indivíduo autodeterminante como fulcro da vida democrática"[6]. Muito antes da consolidação das redes sociais, Bobbio já antecipava que a democracia do futuro seria marcada pela ampliação dos espaços de participação direta, impulsionada pela difusão das tecnologias informacionais[7].

3 Microtargeting político e democracia digital

O surgimento da internet e sua disseminação a partir da década de 1990 alteraram significativamente a dinâmica das democracias contemporâneas, ampliando a participação popular a patamares até então inéditos[8]. Para Melo Neto, "a tecnologia digital e a internet permitem que as pessoas sejam mais do que simples destinatários de informações, transformando-se em veículos para a expressão de pensamentos e perspectiva"[9]. A internet criou, ainda, canais mais horizontais entre Estado e sociedade, como consultas públicas *online*, audiências digitais e iniciativas de governo aberto, e Tavares sustenta que a democracia digital pode aproximar governantes e governados, encurtando caminhos para formas plebiscitárias ou diretas de participação, apesar das dificuldades de concretização desse modelo[10].

---

5 ZUBOFF, op. cit., cap. 11.

6 ZUBOFF, op. cit., p. 609.

7 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e as lições dos clássicos. São Paulo: Atlas, 2000.

8 RODRIGUES, Douglas Alencar; RODRIGUES, Luiz Felipe Gallotti; DUARTE, Rodrigo Garcia. Constitucionalismo digital e a democracia das "nuvens". *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al.* (org.). *Eleições e democracia na era digital*. Brasília: IDP, 2022.

9 MELO NETO, Afrânio Neves de. *O microtargeting eleitoral*: uma análise de risco à democracia representativa. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

10 TAVARES, André Ramos. O risco democrático na era digital. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al.* (org.). *Eleições e democracia na era digital*. Brasília: IDP, 2022.

Essa mesma infraestrutura, contudo, possibilita a intensificação da desinformação, a formação de bolhas informacionais e a ampliação de assimetrias na circulação das informações. É nesse cenário que se insere o *microtargeting* político, que consiste na utilização de grandes volumes de dados pessoais, associados a ferramentas de análise preditiva e algoritmos de segmentação, para identificar perfis comportamentais e direcionar mensagens altamente personalizadas[1]. A partir de análises comportamentais e inferenciais, a técnica identifica preferências, intenções e até estados emocionais, o que permite direcionar conteúdos a perfis específicos, em momentos e contextos estrategicamente definidos.

Tristan Harris, ex-especialista em ética de design do Google, resume o modelo de negócios das plataformas na máxima "se você não está pagando pelo produto, então você é o produto"[2]. Zuboff refina a formulação: os usuários não são o produto, mas a fonte da matéria-prima, e os verdadeiros clientes são as empresas que negociam predições nos mercados de comportamentos futuros. A distinção desloca o foco da coleta para a assimetria que dela decorre, pois o sistema "excessivamente longos e complexos, em parte para desencorajar usuários de os ler de fato"[3]. Mais do que prever, esses sistemas intervêm: segundo a autora, "a meta agora é nos automatizar"[4], inclusive para induzir o comportamento eleitoral.

No campo político-eleitoral, a técnica limita a busca autônoma pela informação, condicionando o usuário ao que lhe é fornecido de forma predeterminada e proposital. Por meio da exposição seletiva a conteúdos e da condução indireta dos percursos informacionais, previamente estruturados por algoritmos, as escolhas eleitorais passam a ser moldadas por ambientes personalizados, o que ameaça a deliberação política livre e informada.

Um experimento conduzido pelo Facebook nas eleições legislativas norte-americanas de 2010 já demonstrava esse potencial: mensagens de incentivo ao voto foram exibidas, de forma controlada, a cerca de 61 milhões de usuários, parte delas com fotos de amigos que já haviam votado, o que, segundo os próprios pesquisadores, levou cerca de 340 mil votos

1 Originalmente, trata-se de técnica de *marketing* que utiliza *big data* para segmentar grupos muito específicos e antecipar comportamentos, a fim de aumentar a eficácia de anúncios e campanhas.

2 O DILEMA das redes. Direção: Jeff Orlowski. Produção: Larissa Rhodes. Estados Unidos: Netflix, 2020. Documentário.

3 ZUBOFF, op. cit., p. 68.

4 ZUBOFF, op. cit., p.23.

adicionais às urnas [5]. Ainda que se tratasse de estímulo à participação, o episódio evidenciou que uma plataforma privada pode alterar, de modo imperceptível, o comportamento eleitoral em escala nacional.

As eleições presidenciais norte-americanas de 2016 constituem marco emblemático desse debate. Apurações da jornalista Carole Cadwalladr revelaram que a Cambridge Analytica acessou e explorou dados de aproximadamente 87 milhões de usuários do Facebook para elaborar estratégias de comunicação voltadas à campanha de Donald Trump[6]. Zuboff registra que o objetivo era "o microdirecionamento comportamental [...] influenciando eleitores não com base em seus dados demográficos e sim em suas personalidades"[7] e conclui que a empresa apenas transpôs o maquinário do capitalismo de vigilância dos mercados comerciais para a esfera política, por meio de operações baseadas no sigilo e na evasão da consciência individual.

No Brasil, as eleições de 2018 evidenciaram a centralidade das plataformas digitais, com o uso intensivo do WhatsApp para disparos em massa e segmentação de públicos, muitas vezes com conteúdos desinformativos, o que suscitou questionamentos sobre a transparência das campanhas, a igualdade entre candidatos e a capacidade de controle institucional. Morozov adverte que "o problema não são as *fakes news*, e sim a velocidade e a facilidade de sua disseminação"[8], tornada altamente rentável pelo modelo de negócios das plataformas; a desinformação seria, assim, um subproduto do capitalismo digital, e seu enfrentamento jurídico não pode se limitar à remoção pontual de conteúdos.

Os atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, embora não configurem processo eleitoral, evidenciam desdobramentos dessas dinâmicas, pois a mobilização contra as instituições esteve fortemente associada à circulação de conteúdos em bolhas informacionais marcadas por desinformação e polarização. Por fim, o pleito norte-americano de 2024 reacendeu o debate diante do avanço da inteligência artificial e do papel da rede social X (antigo Twitter), intensamente utilizada pelo candidato eleito, Donald Trump; estudos sugerem, inclusive, possível ajuste algorítmico

5 ZUBOFF, op. cit., cap. 10; MOROZOV, op. cit., ensaio "Como cobaias desavisadas".

6 CADWALLADR, Carole. Exposing Cambridge Analytica: "It's been exhausting, exhilarating, and slightly terrifying". *The Guardian*, Londres, 29 set. 2018. Disponível em: https://www.theguardian.com/membership/2018/sep/29/cambridge-analytica-cadwalladr-observer-facebook-zuckerberg-wylie. Acesso em: 23 abr. 2026.

7 ZUBOFF, op. cit., p.337.

8 MOROZOV, op. cit., p.184.

da plataforma para ampliar o alcance de conteúdos favoráveis a ele [1]. A crescente sofisticação do *microtargeting* indica que a tensão entre inovação tecnológica e integridade democrática tende a se intensificar.

4 Parâmetros jurídicos à manipulação algorítmica do eleitor

A implementação do *microtargeting* no ambiente eleitoral, aliada ao déficit de transparência dos sistemas algorítmicos, suscita uma questão central: em que medida tais práticas ultrapassam a persuasão legítima e configuram manipulação indevida do eleitor? A persuasão é inerente à disputa eleitoral e expressão legítima da liberdade de manifestação do pensamento; respeitados os limites legais, não é estratégia escusa. O uso de dados pessoais e de segmentação algorítmica, contudo, introduz assimetria informacional capaz de comprometer a formação livre da vontade, sobretudo quando a comunicação deixa o espaço público transparente e passa a ocorrer em ambientes personalizados, opacos e dificilmente auditáveis.

Cervantes e Rodrigues apontam a necessidade de princípios e regras que limitem essas tecnologias, dado seu potencial de, ao prever comportamentos, interferir no exercício de direitos como a liberdade de escolha e a privacidade[2]. Nessa linha, a manipulação algorítmica pode ser compreendida como a interferência indevida na capacidade de autodeterminação do indivíduo, mediante técnicas que exploram vulnerabilidades cognitivas, emocionais ou informacionais sem que o titular tenha consciência ou controle sobre elas. Zuboff descreve esse movimento ao afirmar que os capitalistas de vigilância reivindicam o direito de modificar comportamentos "por meio de métodos que contornam a consciência humana, os direitos de escolha individuais e todo o complexo de processos autorreguladores que podem ser resumidos com termos como autonomia e autodeterminação"[3].

Diferentemente da persuasão tradicional, realizada em condições relativamente abertas e contestáveis, a manipulação caracteriza-se pela

1 GRAHAM, Timothy; ANDREJEVIC, Mark. *A computational analysis of potential algorithmic bias on platform X during the 2024 US election*. Working paper, 2024. Disponível em: https://github.com/timothyjgraham/AlgorithmicBiasX. Acesso em: 23 abr. 2026.

2 CERVANTES, Vinicius; RODRIGUES, David Fernando. Big data e proteção de dados: o desafio está lançado. *In*: VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de (org.). *As ciências jurídicas e a regulação das relações sociais 2*. Ponta Grossa: Atena, 2020.

3 ZUBOFF, op. cit., p. 359.

assimetria estrutural entre quem detém os dados e quem é por eles impactado. Daí se extraem critérios iniciais para delimitar a ilicitude: quanto menor a transparência do processo comunicativo e quanto maiores a intensidade da personalização e a exploração de dados sensíveis ou de inferências comportamentais, maior o risco de prática manipulativa. A opacidade quanto aos critérios de segmentação e à origem dos conteúdos compromete, ainda, o controle social e institucional, e nem mesmo o direito de acesso garante a compreensão do perfilamento: Zuboff relata que o usuário que baixa seus dados "tem acesso ao palco, não aos bastidores"[4].

No ordenamento brasileiro, essas questões devem ser analisadas à luz da Constituição Federal, da LGPD e da normativa eleitoral. A Emenda Constitucional nº 115/2022 incluiu no art. 5º da Constituição o inciso LXXIX, que assegura o direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais. A LGPD, por sua vez, estabelece princípios como finalidade, adequação, necessidade, transparência e não discriminação (art. 6º), define dados pessoais e dados pessoais sensíveis (art. 5º, I e II) e fixa as bases legais de tratamento (arts. 7º e 11). A segmentação eleitoral deve observar esses princípios, e o tratamento de opiniões políticas, dado sensível, exige fundamento jurídico específico. Ganham relevo, ainda, o direito de acesso (art. 18, II), o direito à revisão de decisões automatizadas, inclusive as destinadas a definir perfis, com o correspondente dever de informar os critérios utilizados (art. 20, *caput* e § 1º), e a possibilidade de tutela coletiva dos titulares (art. 22).

No âmbito eleitoral, a Resolução nº 23.610/2019 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamenta a propaganda eleitoral, indo além das previsões da Lei nº 9.504/1997 para abarcar o uso da internet e das redes sociais. Foi, porém, a Resolução nº 23.732/2024, que a alterou, que tratou especificamente da matéria, disciplinando o tratamento de dados pessoais durante as campanhas e introduzindo, pela primeira vez, o conceito de *microtargeting* na normativa eleitoral:

> Art. 37. [...] XXXIII - microdirecionamento: estratégia de segmentação da propaganda eleitoral ou da comunicação de campanha que consiste em selecionar pessoas, grupos ou setores, classificados por meio de perfilamento, como público-alvo ou audiência de mensagens, ações e conteúdos político-eleitorais desenvolvidos com base nos interesses perfilados, visando ampliar a influência sobre seu comportamento.5

4 ZUBOFF, op. cit., p.571.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas

Entre suas previsões centrais, destaca-se a proibição da venda de cadastros de endereços eletrônicos e de bancos de dados pessoais (art. 31, § 1º), que busca evitar o uso dessas informações para um *microtargeting* capaz de desequilibrar a disputa. A norma admite apenas a cessão gratuita de dados pessoais de contato por pessoa natural, condicionada ao consentimento expresso e informado dos destinatários (art. 31, § 1º-B), reforçando que dados pessoais não são mercadoria. Além disso, o TSE e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) celebraram acordo de cooperação técnica para fortalecer a aplicação da LGPD no âmbito eleitoral[1], o que evidencia o alinhamento da Justiça Eleitoral ao marco normativo de proteção de dados.

A existência desse arcabouço, contudo, não garante, por si só, sua efetividade. A inovação tecnológica avança em ritmo superior ao do processo legislativo, e a fiscalização depende de recursos técnicos e humanos nem sempre disponíveis, enquanto as grandes plataformas dispõem de estrutura para reinterpretar ou contornar as regras. Diante dessas assimetrias, adverte Zuboff, "o indivíduo sozinho não consegue arcar com o fardo da justiça"[2], o que valoriza a tutela coletiva e a atuação coordenada das instituições de fiscalização.

5 Considerações finais

A difusão de informações é importante instrumento de formação de consensos e possui elevado potencial de mobilização e de interferência na formação política dos indivíduos, especialmente em ambientes digitais. Como as tecnologias baseadas em *big data* são capazes de influenciar comportamentos a ponto de interferir em escolhas, torna-se premente estabelecer princípios e regras para seu uso, já que a indução comportamental pode afetar diretamente a formação das decisões públicas e o funcionamento do processo democrático.

Uma regulamentação clara sobre o tratamento de dados e o uso dessas tecnologias é indispensável à proteção da intimidade, da privacidade e da autodeterminação informativa. Embora a LGPD represente avanço

em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019. Art. 37, XXXIII, com redação dada pela Resolução nº 23.732/2024.

1 BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. *ANPD e TSE assinam Acordo de Cooperação Técnica*. Brasília, DF, 24 nov. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-tse-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica. Acesso em: 9 maio 2026.

2 ZUBOFF, op. cit., p. 572.

significativo, sua estrutura revela preocupação mais acentuada com a segurança e o bem-estar dos titulares do que com a disciplina do *microtargeting*, ainda que tais práticas ocorram dentro dos limites formais da legalidade. Essa disciplina deve ser clara, objetiva e acessível, de modo que usuários e agentes de tratamento compreendam seus limites e responsabilidades, e deve oferecer critérios previsíveis de interpretação, em favor da segurança jurídica.

O diagnóstico de Zuboff e Morozov mostra, todavia, que o problema decorre de um modelo econômico que converte a experiência humana em insumo para a predição e a modificação de comportamentos, razão pela qual a resposta não pode ser exclusivamente normativa. O próprio Morozov afirma que o desafio imposto pelas grandes empresas de tecnologia não pode ser enfrentado com êxito "apenas com intervenções jurídicas, por mais bem concebidas que sejam"[3].

Nesse sentido, o letramento digital é complemento indispensável à regulação: não basta ensinar a operar dispositivos, é preciso formar cidadãos capazes de identificar e questionar os mecanismos de perfilamento e de indução comportamental das plataformas. A tarefa tem, ainda, dimensão intergeracional, à semelhança do que se reconhece no direito ambiental, pois cabe às gerações que vivenciaram a transição do analógico para o digital transmitir às que já nasceram conectadas a compreensão de que a tecnologia não é neutra.

Proteger a autodeterminação informativa no contexto eleitoral é, em última análise, proteger a própria possibilidade de autogoverno. Como lembra Zuboff, "a democracia ainda é nosso único canal para reforma"[4]. Cabe ao Direito, em diálogo com a crítica filosófica e com a educação cidadã, assegurar que a vontade política permaneça obra de cidadãos conscientes, e não resultado de arquiteturas opacas desenhadas para antecipá-la e moldá-la.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e as lições dos clássicos. São Paulo: Atlas, 2000.

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

3 MOROZOV, op. cit., p.10.

4 ZUBOFF, op. cit., p. 609.

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF suspende compartilhamento de dados de usuários de telefônicas com IBGE*. Brasília, DF, 7 maio 2020. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-compartilhamento-de-dados-de-usuarios-de-telefonicas-com-ibge/. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. *ANPD e TSE assinam Acordo de Cooperação Técnica*. Brasília, DF, 24 nov. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-tse-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 9 maio 2026.

CADWALLADR, Carole. Exposing Cambridge Analytica: "It's been exhausting, exhilarating, and slightly terrifying". *The Guardian*, Londres, 29 set. 2018. Disponível em: https://www.theguardian.com/membership/2018/sep/29/cambridge-analytica-cadwalladr-observer-facebook-zuckerberg-wylie. Acesso em: 23 abr. 2026.

CERVANTES, Vinicius; RODRIGUES, David Fernando. Big data e proteção de dados: o desafio está lançado. *In*: VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de (org.). *As ciências jurídicas e a regulação das*

relações sociais 2. Ponta Grossa: Atena, 2020.

DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; MELO, Bricio Luis da Anunciação. A autodeterminação informativa como manifestação do direito à privacidade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 37, 2023.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. *A proteção de dados pessoais nas relações de consumo*: para além da informação creditícia. Brasília: SDE/DPDC, 2010.

GRAHAM, Timothy; ANDREJEVIC, Mark. *A computational analysis of potential algorithmic bias on platform X during the 2024 US election*. Working paper, 2024. Disponível em: https://github.com/timothyjgraham/AlgorithmicBiasX. Acesso em: 23 abr. 2026.

MELO NETO, Afrânio Neves de. *O microtargeting eleitoral*: uma análise de risco à democracia representativa. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech*: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018.

O DILEMA das redes. Direção: Jeff Orlowski. Produção: Larissa Rhodes. Estados Unidos: Netflix, 2020. Documentário.

RODRIGUES, Cristina Barbosa; SANTOS, Jessica Mequilaine Correia dos; GAMBA, João Roberto Gorini. Dados pessoais na economia digital: análise dos impactos da proteção de dados no uso de big data pelo GAFA. *Direito Internacional e Globalização Econômica*, São Paulo, v. 8, n. 8, 2021.

RODRIGUES, Douglas Alencar; RODRIGUES, Luiz Felipe Gallotti; DUARTE, Rodrigo Garcia. Constitucionalismo digital e a democracia das "nuvens". *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al*. (org.). *Eleições e democracia na era digital*. Brasília: IDP, 2022.

TAVARES, André Ramos. O risco democrático na era digital. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al*. (org.). *Eleições e democracia na era digital*. Brasília: IDP, 2022.

VAINZOF, Rony. [Comentários ao art. 2º]. *In*: MALDONADO, Viviane Nóbrega; OPICE BLUM, Renato (coord.). *LGPD*: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. *E-book*.

Capítulo 35

ENTRE A TESE 786 DO STF E O ECA DIGITAL: O DIREITO AO ESQUECIMENTO NA TUTELA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA INTERNET

Diego da Silva Ramos[1]
Edinilson Donisete Machado[2]
Ruan Ricardo Bernardo Teodoro[3]

1 Introdução

Os aplicativos de rede social mais acessados nos dias de hoje operam sobre uma regra tácita e lentamente naturalizada de exposição: viver é "postar", compartilhar "*stories*", curtir, comentar e compartilhar o conteúdo de amigos e de estranhos. Esse comportamento, porém, pode carregar paradoxos próprios que merecem a investigação do direito. Nessa ótica, os princípios da liberdade de informação e do direito à privacidade, embora sejam fundamentais em sociedades democráticas, podem entrar em conflito em determinadas situações (SARLET, 2022).

Uma delas, diz respeito ao direito ao esquecimento, que surge como um "mecanismo de proteção à privacidade dos indivíduos no contexto digital, ao permitir que informações irrelevantes ou prejudiciais possam ser removidas dos mecanismos de busca e outras plataformas *online*" (NASCIMENTO; SILVA, 2025). Aludido direito, diz respeito a uma espécie de exposição pública e geral, por tempo ilimitado, capaz de causar sofrimentos e transtornos ao indivíduo.

1 Advogado e Procurador Jurídico-Legislativo, com especialização em Direito Público e Municipal, e mestrando Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP/PR); e-mail: dieramos.adv@gmail.com.

2 Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professor titular na Universidade Estadual Norte do Paraná (UENP), na graduação e no Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica, e no Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM).

3 Mestrando em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP/PR); bolsista pela CAPES e Advogado pela OAB/PR. E-mail: ruanricardoteodoro@gmail.com

Segundo Maldonado (2017), mesmo não sendo um tema recente, o crescente progresso tecnológico com a permanência quase infinita das informações no ambiente digital vem clamando por uma abordagem atualizada e por uma análise diferenciada, capaz de distinguir o que é de interesse público legítimo do que se configura como exposição desnecessária.

Assim, o comportamento não protegido pela liberdade de expressão, que viola direito fundamental de outrem, confrontando com a privacidade, pode vir a motivar uma pretensão de reparação civil ou mesmo ensejar uma reprimenda criminal (MENDES; BRANCO, 2017). Tal conflito, além dos princípios acima destacados, pode ainda revelar uma espécie de embate entre liberdade de expressão, a justiça e a memória histórica, que remonta à esfera das condenações criminais e decorre da premissa de que o condenado, ao cumprir sua pena perante o Estado, tem o direito de não ser rotulado como criminoso, proporcionando a efetiva ressocialização (MOURA; LUÍS, 2024).

Destarte, sua existência tem assento constitucional e legal, tratando-se de direito decorrente do art. 1º, III e 5º, X, ambos da Constituição Federal de 1988 e do art. 21 do Código Civil de 2002, que versam sobre privacidade, intimidade, honra e dignidade da pessoa humana. Portanto, desse encontro complexo de princípios tão relevantes, surge o direito ao esquecimento, cujo reconhecimento e a regulamentação refletem a necessidade de adaptar o direito às mudanças sociais e tecnológicas, garantindo que os indivíduos possam exercer controle sobre sua própria narrativa e imagem digital (MOURA; LUÍS, 2024).

Nesse cenário, por meio de pesquisa bibliográfica em legislação, doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, este capítulo apresenta um breve escorço histórico da evolução do direito ao esquecimento no Brasil ao longo da última década. O objetivo central é analisar o ressurgimento dessa temática a partir da recente preocupação com a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, intensificada pela promulgação do ECA Digital em 2025.

Ademais, o estudo vincula-se à Linha de Pesquisa Dois (Função Política do Direito e Teorias da Constituição) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Investiga-se, sob a ótica da harmonização entre normas e direitos fundamentais, de que modo o direito ao esquecimento pode assegurar a dignidade e a privacidade de pessoas em desenvolvimento, tutelando sua condição peculiar e promovendo um crescimento saudável.

2 Ponderação de princípios

Todos os princípios são dotados de abstração e devem ser vistos como comandos normativos genéricos. Na medida do possível, têm aplicação direta e integral, independendo de qualquer providência legislativa ulterior para serem imediatamente aplicados (BULOS, 2011). Essas características dos princípios é que nos leva a ponderação no momento de aplicação diante de eventual tensão, de modo que, havendo choque entre princípios deve se avaliar qual deles vai preponderar naquela situação específica sem que isso signifique a nulidade do princípio afastado.

Não existem direitos imunes a limites e restrições de natureza diversa, sendo que todos podem entrar num processo de tensão e mesmo de colisão com outros princípios, direitos, assim como com outros bens de estatura constitucional (SARLET, 2022). Portando, a aplicação dos princípios "não será no esquema tudo ou nada, mas graduada à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato" (LENZA, 2011). Destaca-se, assim, a técnica da ponderação e do balanceamento, sendo, portanto, os princípios valorativos ou finalísticos.

Assim, não existem princípios absolutos, o juízo de ponderação faz todos os princípios coexistirem de maneira não hierarquizada, sem se invalidarem diante da aplicação deste ou daquele, de modo que aquele comando afastado continua a desfrutar de sua força normativa podendo prevalecer noutra situação, ou seja, à luz da razoabilidade e da concordância prática ou harmonização. Em outras palavras, um princípio gera um rol de alternativas e não uma solução única, competindo ao julgador escolher, por ocasião de sua aplicação, dentre diversas opções. Sua aplicação advém de um processo de ponderação que é inerente à sua natureza genérica e abstrata, sem significar invalidade (JUSTEN FILHO, 2016).

Sendo assim, em relação ao complexo de princípios envolvidos nessa temática, é possível destacar a eventual colisão de princípios e a ponderação – direito à informação, à liberdade de imprensa e de expressão (MOURA; LUÍS, 2024). Essa colisão manifesta-se com frequência e leva o intérprete a recorrer à técnica da ponderação, sopesando o peso relativo de cada princípio em face das circunstâncias do caso concreto, sem que a prevalência de um sobre o outro implique a revogação ou a invalidade do princípio preterido, que permanece disponível para orientar situações futuras.

Nesse cenário, o conflito de princípios será solucionado atento às particularidades do caso, por meio de um balizamento entre os princípios e direitos envolvidos. Ao julgador, portanto, compete observar os pormenores do caso concreto para chegar a uma solução, uma vez que há valores perante os quais o exercício do direito ao esquecimento sucumbe (MOURA; LUÍS, 2024). Assim, a solução da colisão entre esses direitos, deve sempre primar pelo respeito à dignidade humana, evitando excessos e abusos, tendo em vista a noção de proporcionalidade, a fim de alcançar o melhor equacionamento na decisão.

3 Jurisprudência e o entendimento atual do STF

Antes do STF se pronunciar sobre o tema, o STJ já acolhia o direito ao esquecimento em alguns julgados. Contudo, o deferimento, ou não, do direito ao esquecimento dependia da análise do caso concreto e da ponderação dos interesses envolvidos (REsp 1.335.153-RJ e REsp 1.334.097-RJ, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgados em 28/5/2013). Decorrência disso, em março de 2013 foi aprovado o Enunciado 531 da VI Jornada de Direito Civil do CJF/STJ, defendendo a existência do direito ao esquecimento como uma expressão da dignidade da pessoa humana.

Segundo esse entendimento, ninguém tem o direito de apagar fatos ou reescrever a própria história, mas assegura a possibilidade de discutir o uso que é dado aos fatos pretéritos, mais especificamente o modo e a finalidade com que são lembrados.

Anos depois, o julgamento do RE 1.010.606/RJ, ocorrido em 3 de fevereiro de 2021, e da ARE 833.248 (Tese 786, de Repercussão Geral), pelo STF, assentaram a incompatibilidade do direito ao esquecimento com o sistema constitucional do país, mas, ao mesmo tempo, reconheceram que excessos ou abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, a partir dos parâmetros constitucionais, especialmente os relativos à proteção da honra, da imagem, da privacidade e da personalidade em geral.

Tais julgamentos, são emblemáticos porque colocam em linha de colisão dois pilares constitucionais: de um lado, a liberdade de expressão e o direito à informação; de outro, a dignidade da pessoa humana, a honra e a privacidade. Neste contexto, temos que o STF não acolheu o direito ao esquecimento de forma automática e abstrata, pelo simples decurso do tempo, mas reconheceu que eventuais abusos e excessos no exercício

da liberdade de expressão que firam a honra ou a privacidade continuam passíveis de reparação judicial cível ou penal.

Portanto, ao afastar a ideia de esquecimento automático pelo simples decurso do tempo, a Corte deixou claro que o equilíbrio entre esses valores deve ser buscado caso a caso, garantindo que eventuais abusos ou excessos sejam responsabilizados judicialmente, preservando tanto a memória coletiva quanto os direitos individuais fundamentais.

4 A Proteção à Criança e ao Adolescente na Internet: Um ressurgimento do Direito ao Esquecimento?

Delineados os limites doutrinários e jurisprudenciais em que se encontra o tema atualmente, cabe destacar que um novo cenário reacendeu as discussões sobre o tema em território nacional: a proteção à criança e ao adolescente na internet.

Muitas dessas discussões decorrem do advento da Lei nº 15.211 em 17 de setembro de 2025, o chamado ECA Digital. A normativa pretende ampliar a proteção à criança e ao adolescente no ambiente virtual, principalmente para coibir a exposição a conteúdos de cunho sexual, exigir das plataformas mecanismos de aferição de idade e de supervisão parental, proibir *loot boxes* (caixas de recompensa) em jogos eletrônicos, e outros objetivos (BRASIL, 2025). Entre os riscos encontrados por esse grupo online, ressaltam-se violações à sua privacidade e proteção de dados.

Um fenômeno que se popularizou em razão das redes sociais é o *sharenting,* que representa a atitude de pais e responsáveis compartilharem fotografias, vídeos e a rotina de seus filhos nas plataformas (STEINBERG, 2017, p. 842). Essa prática, no entanto, deve ser analisada à luz do impacto que imagens não desejadas ou vexatórias podem ter no posterior desenvolvimento psíquico do/a adolescente, já que tais conteúdos ficam eternizados na linha do tempo de adultos que não necessariamente tinham consciência à época para prestar seu consentimento.

Em razão disso, existem propostas de lei no país para o reconhecimento de um direito autônomo ao esquecimento para crianças e adolescentes, como o Projeto de Lei nº 4.776/2023, de autoria da deputada Lídice da Mata, que propõe acrescentar um art. 17-B ao ECA, com o intuito de prever a possibilidade de adolescentes, a partir dos dezesseis anos de idade, solicitarem a remoção de imagens, vídeos e informações pessoais em plataformas ou redes sociais na internet (BRASIL, 2023). Não somente

isso, o projeto também considera a existência do *sharenting* e inclui um dever dos pais de observarem a privacidade de seus filhos ao compartilharem imagens em plataformas eletrônicas e um dever público nacional para o Estado promover campanhas educativas de conscientização.

A título de comparação legislativa, o Direito ao Esquecimento é previsto no art. 17 da *General Data Protection Regulation* (GDPR – Lei Geral de Proteção de Dados da União Europeia) desde 2016, prevendo que o titular dos dados poderá requerer ao controlador o apagamento de informações relacionadas a ele sem demora. O considerando 65 do mesmo termo legislativo, inclusive, reitera que a prerrogativa poderá ser exercida especialmente na hipótese em que o titular conferiu seu consentimento quando criança, sem integral consciência dos riscos envolvidos, e posteriormente optou por solicitar a remoção do conteúdo online (UE, 2016).

Desse modo, subsistem as questões elencadas anteriormente: ao mesmo tempo em que existiria um direito à dignidade, privacidade e controle sobre os próprios dados da criança/adolescente e posterior adulto, haveria um direito à liberdade dos pais em compartilharem a vida dos filhos online (MACHADO; TEODORO; BRAGA JÚNIOR, 2025, p. 944). O *sharenting*, desse modo, não seria necessariamente ilegal, já que fundado na ideia de que os pais teriam o direito de compartilhar as alegrias e dificuldades da vida parental. O *oversharenting*[1], por outro lado, seria ultrapassar o limite do razoável e expor imagens vexatórias ou de conotação sexual, às quais não restaria proteção legal.

Em outra via, também haveria conflito com um direito à liberdade de imprensa de conhecer o passado. Os pesquisadores Lievens e Maelen usam o exemplo de um uma criança que cresce e se torna uma figura pública relevante, como um político ou um formador de opinião pública; nesses casos, seria razoável exigir que sua vida pretérita seja considerada de interesse público. Logo, ponderar "a medida em que a informação discutida é relevante para o interesse público, será o critério norteador para balancear o exercício do direito à vida privada, à proteção de dados e à liberdade de informação" (2019, p. 68, tradução nossa[2]).

---

1 O prefixo "*over*" (traduzido como "além") é utilizado para destacar que o comportamento é excessivo e/ou passou dos limites considerados socialmente razoáveis.

2 "The extent to which the information concerned is relevant to the public interest will be a guiding criterion in the balancing exercise between the right to a private life and personal data protection, and the freedom to receive information." (Lievens; Maelen, 2019, p. 68)

Ressalta-se, porém, que o Direito ao Esquecimento para crianças e adolescentes em território brasileiro adquire especial relevância diante da "doutrina de proteção integral" adotada pela Constituição Federal de 1988 que dispõe em seu art. 227 que é dever da família, da sociedade e do Estado, em absoluta prioridade, garantirem os direitos essenciais a esse grupo, bem como protegê-los de qualquer negligência. Nesse diapasão, defender a dignidade, a imagem e a memória das pessoas em desenvolvimento, através do referido direito, se mostra como meio apto para protegê-los no ambiente virtual (SANTOS, 2019, p. 104).

Não obstante, reconhece-se que mesmo com a mencionada possibilidade, a capacidade de perpetuação e multiplicação de informações compartilhadas na rede nem sempre pode ser coibida pela própria plataforma que hospedou originalmente o *post*, o *story* ou o *reels* que tornou um ato íntimo da criança/família público. Os próprios usuários podem salvar os conteúdos em armazenamentos próprios e "revivê-los" sempre que desejarem, considerando, por certo, que haveria um dever da plataforma de impedir e/ou derrubar qualquer nova publicação que surgisse após a clara manifestação da vontade daquela pessoa em desenvolvimento ou adulto de vê-la esquecida.

A Tese 786 do STF, por sua vez, embora possibilite a reparação judicial civil ou penal quando configurado violação à honra, privacidade ou imagem da vítima, possui limitações quanto à celeridade e alcance da reparação pretendida. Por essa ótica, um processo judicial pode se estender por um longo tempo até que venha uma decisão efetiva para que a rede social tire o conteúdo em disputa do ar. Nessas circunstâncias, a criança ou adolescente que comprove sofrer danos psicológicos ou reputacionais em razão do exercício ilimitado da liberdade dos pais em compartilhar imagens dos filhos (*oversharenting*) permanece sem uma resposta administrativa célere.

5 Conclusão

O direito ao esquecimento surge de uma espécie de embate entre a liberdade de expressão, a justiça e a memória histórica. Trata-se de uma temática com assento constitucional e legal, cujo reconhecimento e cuja regulamentação refletem a necessidade de adaptar o direito às mudanças sociais e tecnológicas. O conflito de princípios deve atentar-se às particularidades do caso, por meio de um balizamento entre os princípios

e direitos envolvidos, sempre respeitando a dignidade humana, evitando excessos e abusos.

Nessa linha de raciocínio, a Corte Suprema brasileira, ao se posicionar sobre o assunto, não acolheu o direito ao esquecimento de forma automática e abstrata pelo simples decurso do tempo. Contudo, reconheceu que eventuais abusos e excessos no exercício da liberdade de expressão que firam a honra ou a privacidade continuam passíveis de reparação judicial cível ou penal, buscando preservar tanto a memória coletiva quanto os direitos individuais fundamentais.

O advento da Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (ECA Digital), e o Projeto de Lei nº 4.776/2023 pretendem ampliar a proteção à criança e ao adolescente no ambiente virtual, criando mecanismos para defender a dignidade, a imagem e a memória dos indivíduos em desenvolvimento, com vistas a conceder uma espécie de extensão do princípio da proteção integral no ambiente virtual. Dessa maneira, a Tese 786 do STF, longe de encerrar o assunto, adquire novas nuances a partir da particular realidade de crianças e adolescentes expostas nas redes através do *sharenting* que justifica uma eventual revisão do tema.

Conclui-se, portanto, que o direito ao esquecimento não deve ser visto como uma barreira estática à informação, mas como um instituto em constante evolução jurídica e social. Pesquisas futuras podem se debruçar sobre a formulação de critérios objetivos para delimitar a fronteira onde o *sharenting* habitual e afetivo transborda para o *oversharenting* abusivo. Tais investigações serão fundamentais para nortear a atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Poder Judiciário na construção de padrões claros de responsabilização civil preventiva e repressiva, assegurando a efetividade do princípio da proteção integral no ambiente virtual.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2026

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#art2045. Acesso em: 05

set. 2026

BRASIL. **Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025**. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15211.htm. Acesso em: 01 set. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.776, de 2023**. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para dispor sobre o compartilhamento e publicação de imagem e informações pessoais de crianças e adolescentes por seus pais e responsáveis, em plataformas online e redes sociais, e dá outras providências. Autora: Deputada Lídice da Mata. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2392228. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.335.153-RJ. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 28 maio 2013. Brasília, DF: STJ, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.334.097-RJ. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 28 maio 2013. Brasília, DF: STJ, 2013.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal; Superior Tribunal de Justiça. Enunciado nº 531 da VI Jornada de Direito Civil. Brasília, DF: CJF/STJ, março 2013. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/vijornadadireitocivil2013-web.pdf. Acesso em: 05 set. 2026

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.010.606/RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 11 fev. 2021. Plenário. Tema 786 da repercussão geral. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5091603. Acesso em: 05 set. 2026

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 12ª ed., 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MACHADO, Ana Júlia Oliveira; BRAGA JUNIOR, Paulo Roberto; TEODORO, Ruan Ricardo Bernardo. (Over)sharenting: quando compartilhar a imagem dos filhos gera o dever de reparar? *In*: LIMA, Jairo Néia; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; ALVES, Fernando de Brito (org.). **Anais do XIV Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito**. 1. ed. Jacarezinho: UENP, 2025. p. 943-958. Disponível em: https://siacrid.com.br/2025/anais-do-evento. Acesso em: 03 set. 2026

MALDONADO, Viviane Nóbrega. **Direito ao Esquecimento**. Barueri (SP): Novo Século Editora, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet Gustavo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 12ª ed., 2017.

DE MOURA, R.; COSTA NEGRO LUÍS, M. O Direito ao esquecimento e a sociedade da informação : uma análise jurídica e social pautada no recurso extraordinário (RE) 1.010.606/RJ. Diké - Revista Jurídica, v. 23, n. 27, p. 176-206, 31 dez. 2024. Disponível em: Acesso em: https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/4357. 01 set. 2026

LIEVENS, Eva; VANDER MAELEN, Carl. A child's right to be forgotten: letting go of the past and embracing the future? **Latin American Law Review**, n. 2, p. 61-79, fev. 2019. DOI: https://doi.org/10.29263/lar02.2019.03. Disponível em: https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/lar/article/view/4666. Acesso em: 10 set. 2026.

NASCIMENTO, Hallone Silva. SILVA, Hernando Fernades. O direito ao esquecimento na era digital: limites e desfios para a liberdade de informação e privacidade. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v. 11, n. 5, maio. 2025. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19122/11270. Acesso em: 02 set. 2026

SANTOS, Luciana Pimentel dos. **Direito ao esquecimento no Brasil**: a proteção à privacidade e intimidade da criança e do adolescente no meio ambiente internet. Orientador: Prof. Dr. Mario Furlaneto Neto. 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", Marília, 2019. Disponívem em: https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1724/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Luciana%20Pimentel%20dos%20Santos.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 set. 2026

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo:

Saraiva, 11ª ed., 2022.

STEINBERG, Stacey. Sharenting: Children's Privacy in the Age of Social Media, 66 **Emory L. J.** p. 839, 2017. Disponível em: https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj/vol66/iss4/2/. Acesso em: 01 set. 2026.

Capítulo 36

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS QUE OFENDEM EXCLUSIVAMENTE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Robison Godoy de Almeida[1]
Paulo Cesar de Lara[2]
Enzo Soares Gerigk[3]
Guilherme Heraki[4]

1 Introdução

A reflexão sobre esses temas ganha especial relevância diante do neoconstitucionalismo, que exige a superação da visão positivista clássica. Nesse novo paradigma, a Constituição assume a condição de centro geométrico e irradiador de valores do ordenamento jurídico, impondo força normativa direta e imperatividade sobre todas as ramificações do direito infraconstitucional (Barroso, 2015 apud Lenza, 2026, p. 61). A relação indissolúvel entre o instrumento processual e a força normativa da Constituição consubstancia, portanto, um modelo discursivo vocacionado a realizar e potencializar garantias fundamentais (Lara, 2024, p. 55), reconstruindo a identidade do sujeito constitucional

1 Mestrando em História pela Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro). Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário-UGV. Licenciado em Sociologia pela Uninter. Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Assistente Social cedido ao Tribunal de Justiça do Paraná. Membro da Comissão Histórica para a Causa de Beatificação e Canonização (Decreto 2026-088/Metropolia Católica Ucraniana). E-mail: robison.g.almeida@gmail.com

2 Pós-doutorando em Sociologia do Direito pela Universidade Del Salento, Lecce, Itália. Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

3 Graduando em Direito pela Faculdade São Vicente de Irati. Estagiário de graduação do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná na 62ª zona eleitoral de Rebouças/PR. email: enzogerigk@hotmail.com.br

4 Mestrando em história pela universidade estadual do centro oeste (unicentro), bacharel em direito pela universidade Tuiuti do Paraná, pos graduado em direito previdenciário pela escola de direito verbo jurídico, e-mail gui.cao@gmail.com

na interação com o texto e os conflitos sociais (Rosenfeld, 2003, p. 40).

Para o controle de leis municipais, isso implica que a fiscalização judicial não deve ser puramente formal, ignorando a eficácia social da norma. Deve-se, antes, perquirir se a legislação local, ao pretender regular assuntos de interesse local, promove ou frustra o projeto constitucional de justiça social e igualdade, utilizando a ponderação como baliza para resolver eventuais conflitos entre o interesse municipal e os princípios superiores.

Nesse esteio, observa-se que a descentralização do poder no Brasil não significa fragmentação desordenada. Pelo contrário, ela é uma ferramenta para a aproximação da justiça em relação ao cidadão. Contudo, essa descentralização exige que o controle de constitucionalidade seja exercido com a devida cautela para preservar o federalismo de equilíbrio e de cooperação, evitando leituras paroquiais e centralizações asfixiantes por parte do ente federal (Dias, 2024, p. 162).

É, portanto, papel desta pesquisa analisar como a jurisdição constitucional local, através dos Tribunais de Justiça, pode atuar como um garantidor desse pluralismo, assegurando que a inovação normativa do município não colida com as diretrizes fundamentais da federação (Lara, 2024, p. 55).

Sob o prisma das inconstitucionalidades formais, o debate adquire contornos práticos cruciais. É notório que o processo legislativo municipal, frequentemente desprovido de assessoramento técnico robusto, padece de vícios de iniciativa, como a criação de encargos para o Executivo por parte de parlamentares locais.

O controle judicial torna-se, então, o baluarte contra o voluntarismo parlamentar, garantindo que as regras básicas de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, que constituem modelos basilares de absorção compulsória, não sejam erodidas na base do Estado (Lopes, 2009). O presente trabalho busca desvelar como a jurisprudência, ao enfrentar tais vícios, consolida um ambiente de segurança jurídica indispensável para a gestão pública.

Adicionalmente, importa sublinhar o papel do pluralismo jurídico no fortalecimento da identidade subnacional. O reconhecimento de que o direito é plurifacetado, e que a jurisdição deve estar atenta às particularidades de cada municipalidade, não retira a autoridade do Supremo Tribunal Federal. Pelo contrário, reforça o sistema, pois permite que o controle de constitucionalidade seja um instrumento de pacificação social adaptado à realidade de um país de dimensões continentais.

O presente estudo, ao articular esses conceitos sob a lente do Processo Constitucional Substancial, busca oferecer uma visão crítica sobre como o controle judicial pode ser um vetor de inclusão e de preservação da identidade do sujeito constitucional, e não apenas de anulação (Lara, 2024, p. 64; Rosenfeld, 2003, p. 40).

Historicamente, debateu-se com veemência a extensão e a recorribilidade desse controle perante os Tribunais de Justiça, sobretudo nos casos em que a norma estadual invocada como parâmetro consistia em mera reprodução compulsória de um comando da Carta Magna Federal.

Contudo, essa controvérsia foi superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que assentou a plena admissibilidade da ação direta perante a corte local para extirpar lei municipal dissonante, mesmo quando o paradigma de confronto consistir em norma de reprodução obrigatória, preservando-se, em última instância, a competência originária das cortes estaduais (Barroso, 2016; Lenza, 2026, p. 401).

Esse arranjo hermenêutico encontra seu fundamento na necessidade de salvaguardar a coerência sistêmica e a unidade da interpretação constitucional no plano subnacional[1].

O marco dessa consolidação jurisprudencial materializou-se no julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898 (Tema 484), pelo Tribunal Pleno do STF, que expandiu os lindes do controle concentrado local ao definir que os Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de leis municipais utilizando diretamente como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de preceitos de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (Brasil, 2017).

Paralelamente, o presente estudo dedica-se a investigar o fenômeno das inconstitucionalidades formais por vício de iniciativa nas Câmaras Municipais, confrontando o rigor do controle judicial com as necessidades do federalismo contemporâneo e a proteção do sujeito constitucional (Rosenfeld, 2003).

1 O presente controle de constitucionalidade de leis municipais, embora possua como parâmetro formal a Constituição Estadual, mantém uma interdependência simétrica com a Constituição Federal, em razão do fenômeno da "absorção compulsória". Ressalte-se que a presente investigação foca exclusivamente no controle concentrado estadual, sob a égide do "bloco de constitucionalidade" e da expansão da competência hermenêutica dos Tribunais de Justiça delineada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 650.898/MG (Tema 484).

2 O processo constitucional substancial e os contornos da jurisdição constitucional sobre as leis municipais

A teoria do Processo Constitucional Substancial propõe que o processo é um instrumento de realização de valores materiais, onde a jurisdição deve ser sensível ao "sujeito constitucional". Conforme aponta a doutrina, a jurisdição constitucional não é uma atividade técnica isolada, mas consubstancia um modelo discursivo vocacionado a proteger e potencializar os direitos fundamentais, assegurando a equidade formal e substancial (Lara, 2024, p. 145). Sob este prisma, a filtragem da legislação municipal pelo Tribunal de Justiça atua como mediação para preservar a harmonia do pacto federativo, evitando que a autonomia local degenere em desvio prejudicial à unidade nacional e garantindo que o pluralismo normativo subnacional não seja sufocado por interpretações unificadoras excessivas (Dias, 2024).

Um dos pontos mais sensíveis da fiscalização abstrata local reside no vício de iniciativa das leis municipais. A jurisprudência consolidada do STF, especialmente sob as diretrizes do Tema 917 da Repercussão Geral, reafirma que as regras do processo legislativo federal, especialmente a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo em matéria orçamentária, de servidores e de organização administrativa, consubstanciam modelos de observância obrigatória e absorção compulsória pelos Municípios.

O Judiciário local, ao invalidar leis municipais que violam essa simetria, protege a segurança jurídica e evita o voluntarismo parlamentar que, frequentemente, impõe despesas sem a devida previsão orçamentária ou competência constitucional.

A atuação do Judiciário estadual, ao extirpar vícios de iniciativa, transcende a mera função de controle formal. Trata-se, em verdade, de uma postura contramajoritária indispensável à manutenção da saúde fiscal e administrativa do ente municipal.

É imperativo mencionar a relevância da técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão no plano do controle de constitucionalidade. A possibilidade de conferir prospectividade (efeito *ex nunc*) à declaração de inconstitucionalidade, amparada legalmente no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, não representa mero ativismo, mas uma prudência institucional que visa estabilizar as legítimas expectativas dos cidadãos. Essa técnica evita que a declaração de inconstitucionalidade de normas locais

consolidadas provoque o caos administrativo, preservando a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais.

No que concerne ao vício de iniciativa formal do processo legislativo, a história constitucional brasileira registra importantes debates sobre a possibilidade de convalidação do defeito formal pela sanção subsequente do Chefe do Executivo. Sob a vigência da Constituição de 1946, o Supremo Tribunal Federal havia consolidado esse entendimento por meio da Súmula nº 5, estabelecendo que a sanção do projeto de lei supriria a falta de iniciativa originária do Poder Executivo.

Essa premissa interpretativa, herdada de concepções do procedimento legislativo clássico, buscava prestigiar o assentimento final do Chefe do Executivo, considerando que a sua manifestação favorável na etapa de sanção sanaria a omissão inicial no desencadeamento do processo de formação da lei.

Essa compreensão, contudo, sofreu uma profunda ruptura hermenêutica com a revisão jurisprudencial operada pelo Supremo Tribunal Federal a partir de 1974. O Excelso Pretório passou a recusar qualquer efeito sanatório ou vinculante à sanção dada pelo Chefe do Executivo a projetos ou dispositivos que violassem as regras de iniciativa privativa reservadas pela Carta Magna.

Esta mudança de orientação jurisprudencial assentou-se na premissa de que as normas constitucionais de reserva de iniciativa e limitação de emendas parlamentares possuem caráter imperativo e cogente, consistindo em vedações formais dirigidas diretamente ao Poder Legislativo e que, portanto, são insuscetíveis de convalidação posterior (Carvalho Netto, 1992).

No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade local, o marco definitivo de consolidação da jurisdição abstrata estadual sobre leis municipais deu-se com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898, correspondente ao Tema 484 da Repercussão Geral.

O Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que os Tribunais de Justiça estaduais podem exercer o controle concentrado de leis municipais utilizando diretamente como parâmetro as normas da Constituição Federal, desde que se trate de preceitos que configurem regras de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (Brasil, 2017). Esse entendimento expandiu os limites da jurisdição local, legitimando os tribunais estaduais como guardiões legítimos de blocos de constitucionalidade e preservando o equilíbrio federativo diante de patologias normativas das municipalidades.

Embora o parâmetro imediato da representação de inconstitucionalidade estadual seja a Constituição do Estado, a sistemática do federalismo tridimensional brasileiro consolidou o cabimento de recurso extraordinário ao STF contra os acórdãos proferidos pelas cortes locais quando o parâmetro for norma de reprodução obrigatória.

Esse desenho processual impede que o tribunal de origem profira a palavra final sobre preceitos simétricos compulsórios, assegurando a coerência sistêmica e a unidade interpretativa da Lei Fundamental em todo o território nacional. Essa dinâmica integra-se à tendência contemporânea de aproximação entre os modelos difuso e concentrado, amplamente reconhecida pela dogmática jurídica como o fenômeno de "abstrativização" do controle de constitucionalidade subnacional (Lenza, 2026).

Com isso, a articulação sinérgica entre a fiscalização abstrata das leis municipais, a processualidade substancial e as garantias de acesso à jurisdição consolida um microssistema coeso e apto a conciliar o pluralismo federativo com a supremacia da Constituição (Lara, 2024, p. 210).

3 A segurança jurídica, o acesso à jurisdição e as dinâmicas processuais no controle subnacional

A aplicação da modulação de efeitos reflete o "pensamento jurídico do possível" (Häberle apud Lenza, 2026). Em situações de invalidação de atos normativos municipais, a modulação salvaguarda a boa-fé e a proteção da confiança legítima (Brasil, 2015), operando efeitos prospectivos para evitar o caos administrativo. Paralelamente, o acesso à jurisdição deve ser garantido pela gratuidade da justiça, alicerce para que o controle concentrado não se torne um privilégio de poucos, respeitando a presunção de hipossuficiência (Freitas; Mendes Júnior, 2024, p. 141).

Ademais, a figura do *simultaneus processus*, que se configura quando uma mesma lei local, dotada de paradigma de confronto simétrico e compulsório, é questionada de forma simultânea perante o Tribunal de Justiça estadual e perante a Suprema Corte, evidencia as complexidades operacionais do federalismo tridimensional brasileiro.

A suspensão prejudicial do feito local, diante da tramitação de ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, reforça a unidade da interpretação constitucional e evita o descompasso de pronunciamentos conflitantes sobre preceitos dotados de elevado coeficiente de federalidade (Lenza, 2026, p. 401; Barroso, 2016). O Tribunal de Justiça, ao reconhecer

essa prejudicialidade e sobrestar o feito na corte de origem, não abdica de sua legítima competência originária, mas honra o seu papel de integrante de um sistema jurisdicional unificado e harmonioso.

Nessa mesma arquitetura de fiscalização normativa, o papel do recurso extraordinário revela-se crucial como elo de articulação e de uniformização da interpretação constitucional no plano subnacional (Lenza, 2026, p. 185). Conquanto a representação de inconstitucionalidade estadual tenha como parâmetro imediato as normas da Constituição Estadual, o Supremo Tribunal Federal consolidou a plena admissibilidade da via extraordinária nos casos em que o paradigma de controle consistir em norma de reprodução obrigatória da Carta Magna Federal.

O julgamento de mérito desse recurso extraordinário pelo Plenário da Suprema Corte transcende os limites subjetivos de um controle difuso convencional, operando uma fusão instrumental que confere eficácia *erga omnes* e efeito vinculante à decisão, o que se traduz na prática em um autêntico controle concentrado abstrativizado que impede leituras paroquiais e assegura a unidade do ordenamento jurídico nacional.

Em conclusão, a articulação sinérgica entre o controle concentrado de leis municipais, a processualidade de perfil substancial e as garantias instrumentais de gratuidade processual consolida um microssistema de tutela constitucional altamente coeso (Lara, 2024, p. 210).

Esse modelo revela-se plenamente apto a conciliar o pluralismo autonômico e regulatório das municipalidades com a supremacia irrenunciável da Constituição Federal, consagrando a transição hermenêutica do federalismo centrípeto para o denominado federalismo de equilíbrio (Dias, 2024). Longe de configurar um ativismo judicial indesejado, a atuação responsiva e contramajoritária das cortes de justiça estaduais, ao calibrar as tensões cotidianas e extirpar inconstitucionalidades formais e materiais locais, traduz-se em uma intervenção republicana necessária para a preservação democrática na base da federação.

4 Considerações finais

O estudo demonstrou que a autonomia política e legislativa do Município não ostenta caráter absoluto, devendo a produção normativa local submeter-se ao bloco de constitucionalidade que rege o Estado brasileiro, encontrando limites simétricos intransponíveis na ordem estabelecida pelas Constituições Estaduais (Lenza, 2026, p. 112).

Nesse cenário, a jurisdição constitucional dos Tribunais de Justiça consolida-se como o espaço mais sensível para a salvaguarda da integridade da Carta Estadual e, reflexamente, da própria Constituição Federal por meio de preceitos de reprodução obrigatória (Lara, 2024, p. 145). Sob a lente do Processo Constitucional Substancial, a jurisdição local deixa de ser um controle puramente mecânico e se converte em um espaço dialógico e discursivo voltado à proteção da identidade constitucional na base da federação (Lara, 2024, p. 145).

A consolidação jurisprudencial do Tema 484 da Repercussão Geral do STF (RE nº 650.898) legitimou o exercício do controle concentrado de leis municipais em face de normas constitucionais federais de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (Brasil, 2017).

Embora esse modelo confira capilaridade e celeridade ao sistema por permitir que a inconstitucionalidade seja sanada na própria origem subnacional, a coerência federativa é resguardada pelo cabimento de recurso extraordinário ao STF. O julgamento de mérito dessa via extraordinária pelo Pretório Excelso opera uma fusão instrumental que atribui eficácia erga omnes e efeito vinculante ao pronunciamento, atuando na prática como um autêntico controle concentrado abstrativizado.

Sob o prisma do pluralismo jurídico, essa atuação jurisdicional não aniquila as diferenças regionais, mas busca harmonizar a singularidade de cada municipalidade com a unidade do ordenamento.

O controle abstrato local atua de forma responsiva para filtrar patologias severas, a exemplo de recorrentes vícios de iniciativa formal orgânica e violações à separação de poderes perpetrados pelas Câmaras de Vereadores (Mendes; Coelho; Branco, 2009, p. 610), sem impedir o legítimo exercício da autonomia administrativa local para a inovação regulatória. Resguarda-se, assim, a integridade da ordem jurídica e a identidade plural do sujeito constitucional inserido no Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, a técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão, amparada no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, evidencia que a jurisdição não é insensível às consequências socioeconômicas de seus provimentos. Ao autorizar que o colegiado restrinja a clássica eficácia retrospectiva e confira prospectividade (*ex nunc*) à declaração de inconstitucionalidade, o sistema acolhe o denominado "pensamento jurídico do possível" (Häberle apud Lenza, 2026).

Trata-se de uma gestão responsável do tempo jurídico voltada a estabilizar relações consolidadas, preservando-se a segurança jurídica e a

confiança legítima sem provocar panoramas de caos administrativo ou anomia social.

Finalmente, a efetividade desse microssistema de tutela depende da garantia do amplo acesso à justiça em sua dimensão substancial e igualitária.

A gratuidade da justiça (art. 98, § 2º, do CPC) é o alicerce indispensável para obstar que entraves financeiros e exigências burocráticas ilegítimas de comprovação de miserabilidade se convertam em censura prévia ao acesso à jurisdição constitucional (Freitas; Mendes Júnior, 2024, p. 141).

Desse modo, a articulação sinérgica entre o controle de constitucionalidade local, a processualidade de viés substancial e os instrumentos de assistência jurídica consolida um microssistema jurídico altamente coeso e democrático, apto a conciliar a autonomia das municipalidades com a supremacia irrenunciável da Constituição (Lara, 2024, p. 210).

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.240/BA. Relator: Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 9 maio 2007, publicado em 3 ago. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 650.898/MG (Tema 484 da Repercussão Geral). Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 1 fev. 2017, publicado em 24 ago. 2017.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A sanção no procedimento legislativo. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

DIAS, Mateus. Do federalismo centrípeto ao federalismo de equilíbrio? In: ELIEZER, Cristina Rezende et al. (org.). Estudos contemporâneos de direito constitucional. Santo Ângelo: Metrics, 2024. cap. 10, p. 158-168.

FREITAS, Carolina Almeida de Paula; MENDES JÚNIOR, Dárcio Lopardi. As exigências ilegítimas para a concessão da gratuidade da justiça e o impedimento ou retardo ao devido processo legal. In: ELIEZER, Cristina Rezende et al. (org.). Estudos contemporâneos de direito constitucional. Santo Ângelo: Metrics, 2024. cap. 8, p. 133-145.

LARA, Paulo Cesar de. A relação entre processo constitucional e democracia. In:ELIEZER, Cristina Rezende et al. (org.). Estudos contemporâneos de direito constitucional. Santo Ângelo: Metrics, 2024. cap. 3, p. 55-68.

LARA, Paulo Cesar de. O pluralismo jurídico do sujeito constitucional como vetor interpretativo do processo constitucional substantivo. 2024. Tese (Doutorado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil), Curitiba, 2024.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 30. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2026.

LOPES, Fabio Almeida. Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. 2009. 95 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. *(Ou a versão mais recente utilizada: 19. ed., 2024).*

ROSENFELD, Michel. A identidade do sujeito constitucional. Tradução: Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

Capítulo 37

INFILTRAÇÃO E RONDA VIRTUAL DE AGENTES NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Marcelo Lebre[1]

1 Introdução

É sabido que o processo penal não constitui um fim em si mesmo. Entre as suas funções encontra-se a formação de uma base cognitiva juridicamente válida para a decisão sobre a imputação penal lançada, o que pressupõe a reconstrução possível dos fatos submetidos a julgamento e a avaliação da suficiência dos elementos produzidos acerca da materialidade e da autoria. A busca de uma verdade processualmente possível (ABELLÁN, 2022, p. 17), contudo, não autoriza a persecução penal a atuar sem limites: a obtenção da informação deve ocorrer por procedimentos compatíveis com a Constituição e com as normas de produção e obtenção da prova (BELTRÁN, 2022, p.52). É precisamente nesse ponto que a disciplina dos meios de investigação assume relevância, pois a eficiência da persecução penal e a tutela dos direitos fundamentais devem ser compreendidas como exigências simultâneas nos Estados de Direito.

Neste contexto, a distinção entre a prova e os instrumentos empregados para obtê-la é particularmente útil para a análise das técnicas investigativas (TARUFFO, 2014, p.33). A interceptação de comunicações, a busca e apreensão, a captação ambiental e a infiltração de agentes, por exemplo, constituem mecanismos destinados à obtenção de elementos informativos ou probatórios; o conteúdo legitimamente alcançado por essas medidas é que poderá integrar o material submetido à valoração no processo (a "prova", em si considerada). Para os fins deste estudo, interessa lançar especial atenção à infiltração de agentes, que foi expressamente enumerada pela Lei nº 12.850/2013 entre os meios de obtenção da prova

1 Advogado criminal, especialista em delitos econômicos e empresariais. Mestre e doutorando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo UniBrasil. Professor de Direito Penal na Escola da Magistratura Federal (ESMAFE/PR), na Escola da Magistratura do Paraná (EMAP) e no Centro Universitário do Brasil (UniBrasil). ORCID: 0009-0007-9888-683X. Contato: marcelo@lebreadvogados.com.

aplicáveis à investigação das organizações criminosas (art. 3º, VII). A opção legislativa revela que a infiltração de policiais deve ser examinada como técnica especial de investigação e meio extraordinário de obtenção de elementos relevantes à persecução penal.

Ocorre que a progressiva transferência de relações sociais para ambientes digitais alterou também a forma de execução e de investigação de infrações penais. A atuação policial encoberta, historicamente concebida a partir da inserção física do agente em determinado grupo ou associação criminosa, passou também a admitir desenvolvimento pela internet, em ambiente virtual. No direito brasileiro, a Lei nº 13.441/2017 acrescentou ao Estatuto da Criança e do Adolescente os arts. 190-A a 190-E (Lei nº 8.069/1990, o ECA) e disciplinou expressamente a infiltração de agentes de polícia na internet para a investigação dos delitos então indicados pelo próprio legislador. Posteriormente, a Lei nº 13.964/2019 introduziu os arts. 10-A a 10-D na Lei nº 12.850/2013 e positivou, também no âmbito das organizações criminosas, a atuação de agentes policiais infiltrados virtuais.

Em paralelo a essa perspectiva, consolidou-se na prática investigativa uma atividade de natureza diversa: o rastreamento automatizado de arquivos disponibilizados em ambientes digitais abertos, especialmente redes de compartilhamento *peer-to-peer* (P2P), e que ficou conhecido como "ronda virtual". Um grande marco nesta disciplina ocorreu em outubro de 2025, com o julgamento, pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do RHC nº 199.047/MS; neste caso, a Corte reconheceu a licitude do uso de software policial de ronda virtual para localizar material relacionado à pornografia infantil e assentou que a atividade não se confunde com a infiltração policial na internet, porque recai sobre arquivos voluntariamente compartilhados em ambiente virtualmente público e não envolve ingresso encoberto em espaço fechado dirigido a alvos previamente determinados (BRASIL, 2025, p. 1-2).

Pouco tempo depois o legislador pátrio incorporou expressamente essa categoria ao direito positivo. A Lei nº 15.487, de 6 de agosto de 2026, acrescentou o art. 190-F ao ECA e qualificou como lícita a ronda virtual realizada por órgão de persecução penal mediante software estritamente destinado à identificação e à coleta de arquivos disponibilizados em ambientes digitais públicos e relacionados a crimes de violência sexual contra criança ou adolescente. A mesma lei afirmou, de modo expresso, que a ronda não configura interceptação de comunicações nem infiltração

policial, motivo pelo qual dispensa autorização judicial prévia, embora não afaste as exigências de se observar as regras de cadeia de custódia da prova.

O problema de pesquisa deste artigo consiste, portanto, em identificar os critérios jurídicos que permitem distinguir a *ronda virtual* da *infiltração virtual* e as consequências dessa diferenciação para a (i)licitude da prova. Parte-se da hipótese de que não se trata de modalidades graduais de uma única técnica investigativa, mas de mecanismos estruturalmente distintos (ainda que ambos visem a obtenção de provas úteis à persecução penal): enquanto a ronda virtual pressupõe observação e coleta de conteúdo já exposto em ambiente digital público, a infiltração virtual envolve ocultação da identidade policial, interação investigativa e ingresso em esfera comunicacional não franqueada indistintamente ao público. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa e pesquisa legislativa, jurisprudencial e bibliográfica, concentrando-se no direito brasileiro e, em especial, na disciplina formada pelas Leis nº 12.850/2013, nº 13.441/2017, nº 13.964/2019 e nº 15.487/2026.

2 A infiltração de agentes no processo penal brasileiro

2.1 Evolução legislativa e excepcionalidade da medida

O agente policial infiltrado - também conhecido, ao menos por parte da doutrina, como "agente encoberto" - é aquele que, mediante prévia autorização judicial, assume identidade fictícia no curso de investigação criminal e se incorpora às atividades ilícitas do grupo criminoso para conquistar a confiança dos demais agentes e obter elementos probatórios que, de outro modo, dificilmente seriam alcançados (SARAIVA, 2016, p. 279). Em sentido semelhante, José Paulo Baltazar Jr. destaca que o fundamento principal da utilização da infiltração no âmbito de associações e organizações criminosas reside "na possibilidade de alcançar, por tal meio, o cerne do grupo e, assim, recolher provas do envolvimento dos mandates [...] e não apenas dos executores ou figuras periféricas" (BALTAZAR JR., 2015, pp. 1293-1294).

A reconstrução histórica do instituto passa pela antiga Lei de Combate às Organizações Criminosas (a Lei nº 9.034/1995, com alterações trazidas pela Lei nº 10.217/2001), que foi a primeira a trazer expressa previsão e passou a admitir a "infiltração por agentes de polícia ou de inteligência" em tarefas de investigação, mediante prévia e

circunstanciada autorização judicial (art. 2º, V). De forma semelhante, a Lei nº 11.343/2006 preservou a técnica no campo dos delitos de drogas, autorizando - em qualquer fase da persecução criminal relativa aos crimes previstos naquela lei – "a infiltração por agentes de polícia em tarefas de investigação", desde que precedida de autorização judicial e prévia oitiva do Ministério Público (art. 53, I). Também a Lei nº 9.613/1998, que dispôs sobre os crimes de lavagem de capitais, embora não tenha previsto essa hipótese em sua redação originária, acabou incorporando-a após o advento da Lei nº 13.964/2019 (art.1º, §6º).

Ocorre que todos esses dispositivos foram relativamente concisos e não apresentaram, por si só, o grau de detalhamento procedimental necessário para a perfectibilização do instituto. Não se mencionava quais autoridades poderiam propugnar por essa técnica de investigação, não delimitava os direitos do agente em ação, não se fixava limites temporais para a medida ou mesmo se exigia expressamente que a decisão judicial fosse sigilosa, como forma de preservar a identidade do infiltrado.

Essas lacunas foram especialmente supridas pela Lei nº 12.850/2013 (a nova Lei de Combate às Organizações Criminosas). Seu art. 10 exige que a infiltração de agentes de polícia em tarefas de investigação seja precedida de autorização judicial circunstanciada, motivada e sigilosa, a partir de representação do delegado de polícia ou requerimento do Ministério Público. O §2º do mesmo artigo condiciona a medida à existência de indícios de infração penal abrangida pela lei e à impossibilidade de produção da prova por outros meios disponíveis, o que deflagra especial característica deste instituto: tratar-se de mecanismo excepcional e subsidiário. Ademais, o §3º estabelece prazo inicial de até seis meses, admitindo renovações mediante comprovada necessidade da medida.

2.2 Reserva de jurisdição, subsidiariedade e limites da atuação

A infiltração modifica qualitativamente a posição do Estado diante do investigado. Em vez de observar externamente fatos acessíveis aos órgãos de persecução, o agente oculta sua condição funcional e constrói uma aparência destinada a permitir aproximação, confiança e acesso a informações que, em situação ordinária, não seriam voluntariamente reveladas às autoridades. Essa característica justifica a incidência de controles mais intensos, entre os quais se destacam a reserva de jurisdição, a delimitação prévia das tarefas e a já referida subsidiariedade.

O art. 11 da Lei nº 12.850/2013 exige que o requerimento do Ministério Público ou a representação do delegado demonstrem a necessidade da medida, o alcance das tarefas que serão realizadas pelo agente infiltrado e, quando possível, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e o local da infiltração. A autorização judicial, por sua vez, deve fixar limites concretos para a atuação encoberta. Não se trata, portanto, de uma autorização genérica para que o Estado investigue por qualquer método que julgue útil durante a operação.

A proporcionalidade na atuação do infiltrado e o vínculo direto com as finalidades almejadas para o ato também são objeto de disciplina específica. Inclusive, o art. 13 da Lei nº 12.850/2013 prevê responsabilização do agente por eventuais excessos praticados, ao mesmo tempo em que estabelece não ser punível, no âmbito da infiltração, a prática de eventual crime praticado por ele quando inexigível conduta diversa. Ou seja, a técnica não cria uma zona totalmente livre de legalidade (uma "carta aberta" à prática de atos ilícitos); ao contrário, a autorização judicial define um espaço excepcional de atuação que permanece juridicamente controlável.

Inclusive, é oportuno frisar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça igualmente associa as ações encobertas no plano cibernético aos referidos critérios da proporcionalidade, subsidiariedade e controle judicial. No AgRg no AREsp nº 2.318.334/MG, a Quinta Turma do STJ admitiu, no contexto examinado, o espelhamento de mensagens via *WhatsApp-Web* como modalidade de infiltração, ressaltando a necessidade de autorização judicial e de observância dos critérios supra delimitados. Tal julgado reforça a ideia de que a migração da atuação encoberta para o ambiente virtual não elimina a cláusula de reserva de jurisdição, posto que a referida técnica permite acesso a conteúdo comunicacional especialmente protegido (BRASIL, 2024, p. 1-3).

2.3 Da infiltração física à infiltração virtual

Ainda que haja certa discordância doutrinária (MENDRONI, 2016, p. 217), é inegável que a infiltração pode ocorrer tanto no plano físico como no mundo virtual, consoante já mencionado alhures. A esse respeito, inclusive, é oportuno destacar que o advento das Leis nº 13.441/2017 e nº 13.964/2019 (as quais expressamente conferiram disciplina à infiltração

policial na internet e incluíram dispositivos, respectivamente, no ECA e na Lei de Crimes Organizados), aterraram qualquer dúvida a esse respeito.

A doutrina vem abordando a infiltração virtual como espécie *sui generis* da infiltração de agentes, adaptada às peculiaridades do universo digital. A título de exemplo, Gustavo Sato e Silvia Sato observam que as supra referidas Leis incorporaram expressamente a figura ao ordenamento pátrio e destacam a importância da técnica diante de comunicações criptografadas e de ambientes não indexados utilizados para práticas criminosas (SATO; SATO, 2021, p. 163-181). A essência, porém, permanece ligada à atuação encoberta tradicional (no plano física): a identidade policial é ocultada para viabilizar acesso e interação que não ocorreriam se a condição estatal do agente fosse conhecida.

Assim, o novo art. 10-A da Lei nº 12.850/2013 delimita que será admitida "a ação de agentes de polícia infiltrados virtuais, na internet, com o fim de investigar os crimes previstos nesta Lei e a eles conexos", desde que demonstrada sua necessidade e indicados o alcance das tarefas que serão executadas pelos policiais, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e, quando possível, os dados de conexão ou cadastrais que permitam a identificação dessas pessoas. Também chama a atenção o disposto no §4º deste mesmo dispositivo que, para além de reiterar o prazo máximo de seis meses para a medida, fixou limite para eventuais prorrogações: "desde que o total não exceda a 720 dias e seja comprovada sua necessidade". Os arts. 10-B a 10-D da Lei complementam a disciplina com regras de sigilo, responsabilidade por excessos, registro, gravação e armazenamento dos atos eletrônicos.

Com relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 13.441/2017 foi a primeira a conferir disciplina expressa à infiltração virtual, fazendo incluir os arts. 190-A até o 190-E no ECA. O legislador continuou a exigir autorização judicial circunstanciada e fundamentada, requerimento do Ministério Público ou representação do delegado de polícia, demonstração da necessidade da medida e delimitação do alcance das tarefas. Também consagrou regra explícita de subsidiariedade, aduzindo que "a infiltração na internet não será admitida se a prova puder ser obtida por outros meios" (§3º). A legislação estabeleceu ainda regime de sigilo e determinou o registro dos atos eletrônicos praticados durante a operação.

Nada obstante, cumpre destacar que parte destes dispositivos foram recentemente alterados pela Lei nº 15.487/2026, que também criou nova

figura, a já referida "ronda virtual", a qual não se confunde com a até então trabalhada infiltração de agentes.

3 Novo mecanismo: a ronda virtual

3.1 Origem jurisprudencial imediata e positivação pela Lei nº 15.487/2026

Inicialmente, cumpre pontuar que antes mesmo da positivação ocorrida no ano de 2026, o STJ já havia enfrentado diretamente a validade da denominada "ronda virtual" no bojo do RHC nº 199.047/MS. No caso, discutia-se uma investigação que teve origem no uso, pela polícia, de software especializado da *Child Rescue Coalition* (CRC), destinado ao rastreamento de arquivos relacionados à pornografia infantil em redes P2P (os "*peer-to-peer*" são modelos de redes de computadores em que cada dispositivo conectado atua simultaneamente como cliente e servidor). A partir da identificação de endereço IP associado ao compartilhamento, foram obtidos dados cadastrais e, posteriormente, autorização judicial para busca e apreensão no local. A Sexta Turma concluiu que o rastreamento não representava infiltração policial nem invasão de espaço privado, porque operava sobre informações disponibilizadas em ambiente compartilhado pelos próprios usuários (BRASIL, 2025, p. 1-4).

O precedente é particularmente relevante porque antecede a Lei nº 15.487/2026 e formula critérios que foram, em grande medida, incorporados pelo legislador. No referido acórdão a ronda é descrita como atividade contínua de rastreamento de arquivos em redes P2P, sem direcionamento inicial a pessoa determinada; a infiltração, ao contrário, pressupõe atuação direta de agente oculto em ambiente fechado e voltada a alvos específicos. A diferença repousa, assim, não apenas no emprego de software, mas principalmente no tipo de ambiente acessado e na natureza da intervenção estatal (BRASIL, 2025, p. 5-8).

A Lei nº 15.487/2026 converteu essa distinção em norma expressa. O novo art. 190-F do ECA declara lícita a ronda virtual realizada por órgão de persecução penal mediante software estritamente destinado à identificação e coleta de arquivos disponibilizados em ambientes digitais públicos e relacionados a crimes de violência sexual contra criança ou adolescente. E mais: o §4º acrescenta que a atividade não configura

interceptação de comunicações nem infiltração policial, motivo pelo qual dispensa a prévia autorização judicial.

3.2 O conceito de ambiente digital público

A chave normativa para compreender a ronda virtual encontra-se no § 1º do art. 190-F (ECA). O legislador considera públicos os ambientes em que qualquer pessoa, com ou sem cadastro, possa visualizar conteúdo disponibilizado ao público em geral, incluindo redes P2P, fóruns, sites, canais, redes sociais e ambientes cibernéticos correlatos. A norma contém, contudo, uma limitação expressa: o acesso deve ser possível sem mecanismos especiais de ingresso, como autorização individual ou permissão prévia.

A distinção é relevante, pois ainda que a ronda virtual não demande a autorização prévia do juízo criminal, é certo que isso não significa que o Estado tenha ampla e irrestrita liberdade para a vigilância digital de tudo e todos, até porque isso poderia configurar indigesta hipótese de pesa predatória por prova (*fishing expedition*), de toda incabível em sistemas processuais democráticos (ROSA; SILVA; MELO e SILVA, 2022, p.45). O fundamento está na publicidade do conteúdo efetivamente coletado: se o arquivo ou a informação é disponibilizado de forma indistinta a qualquer usuário do ambiente, a atividade policial se aproxima da observação de uma fonte aberta; por outro lado, quando o ingresso depende de aceitação individual, convite, autorização de administrador, relação privada entre perfis ou outro mecanismo que selecione os participantes, desaparece um dos pressupostos legais da ronda virtual.

Essa fronteira também permite evitar uma leitura excessivamente formal do conceito de "público". Afinal, a mera existência de uma plataforma na internet não torna públicos todos os conteúdos nela existentes. Uma rede social pode conter simultaneamente publicações abertas e mensagens privadas; um fórum pode possuir áreas de livre visualização e setores reservados; um canal pode ser acessível a todos ou depender de aprovação. O critério juridicamente relevante é a acessibilidade concreta do conteúdo coletado, e não a natureza genérica da plataforma em que ele se encontra.

3.3 Dispensa de autorização judicial e seus limites

É inegável que o ponto mais sensível do novo regime é a dispensa de autorização judicial. A opção legislativa se sustenta na premissa de que a

ronda, nos limites do art. 190-F (ECA), não invade comunicação privada nem depende de ocultação de identidade para superar barreiras de acesso. Nessa configuração, o software desempenha função de busca e identificação de arquivos que já se encontram expostos em ambiente compartilhado. Assim, a automatização apenas amplia a capacidade de observação estatal, mas não altera, por si só, a natureza pública da fonte.

Por outro lado, consoante mencionado anteriormente, essa ausência de autorização prévia não significa ausência de controle jurídico. Primeiro, a própria lei limita a finalidade do software à identificação e coleta de arquivos relacionados a crimes de violência sexual contra criança ou adolescente. Segundo, restringe a atividade a ambientes digitais públicos. Terceiro, estabelece disciplina específica para situações em que, durante a ronda, sejam identificados flagrante, risco à vida ou risco à integridade física de criança ou adolescente. Nesses casos, a autoridade policial ou o Ministério Público podem requisitar determinados dados diretamente aos provedores, mas o órgão responsável deve comunicar a requisição à autoridade judicial em até 48 horas, para controle da legalidade do procedimento, sendo vedado o uso dos dados para finalidade diversa da investigação originária (art. 190-F, §§ 2º e 3º, do ECA).

Por certo, tal disciplina deve ser interpretada em conjunto com o Marco Civil da Internet. Inclusive, nos debates do RHC nº 199.047/MS, o STJ diferenciou dados cadastrais objetivos do conteúdo de comunicações e reconheceu que a requisição direta de informações cadastrais, nos limites legais, não equivale à quebra do sigilo do conteúdo comunicacional. A decisão apoiou-se no art. 10, §3º, da Lei nº 12.965/2014, segundo o qual a proteção do conteúdo das comunicações não impede o acesso, pelas autoridades legalmente competentes, aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço do indivíduo (BRASIL, 2025, p. 8-10).

3.3 Ronda virtual x infiltração virtual: critérios de diferenciação

A comparação entre os institutos permite identificar quatro critérios centrais de distinção entre eles. O primeiro é o ambiente: a ronda virtual somente alcança conteúdo disponível em espaço digital público; já a infiltração pode justificar o ingresso encoberto em ambiente restrito, desde que satisfeitos os requisitos legais e obtida autorização judicial. O segundo critério é o da identidade do agente: na ronda, não é necessário

que o policial se apresente sob identidade fictícia para obter o conteúdo; já na infiltração a ocultação da condição policial integra a própria lógica operacional da medida. O terceiro critério é a interação: a ronda, tal como definida pelo art. 190-F, consiste em identificar e coletar arquivos já disponibilizados (ou seja, não pressupõe induzir diálogo, construir vínculo, solicitar material ou participar da dinâmica interna de um grupo) já a infiltração, por sua natureza, admite interação encoberta dentro dos limites fixados judicialmente. O quarto critério é o direcionamento: o já referido precedente do STJ destacou que a ronda contínua por software não se dirige inicialmente a pessoa determinada, enquanto a infiltração tende a estar associada a alvos investigativos delimitados e a tarefas previamente especificadas (BRASIL, 2025, p. 5-8).

Concluindo em termos resumidos: a ocultação da identidade, associada ao ingresso investigativo em espaço não aberto indistintamente ao público, é elemento decisivo para separar a infiltração (fechada) da simples observação de fontes abertas (ronda virtual).

Os critérios supra descritos são cumulativamente úteis, mas o elemento decisivo parece residir na superação de uma barreira de acesso. Se o investigador precisa criar uma identidade fictícia e empregá-la para obter autorização individual de ingresso em grupo fechado, iniciar relacionamento privado ou alcançar conteúdo que não seria acessível ao público em geral, a atividade deixa de corresponder ao modelo legal do art. 190-F. Nessa hipótese, a simples denominação administrativa de "ronda" não pode afastar as garantias próprias da infiltração ou de outra medida sujeita à reserva de jurisdição. A qualificação jurídica deve decorrer do que efetivamente foi realizado, e não do nome atribuído à operação.

O mesmo raciocínio vale para comunicações privadas. O §4º do art. 190-F (ECA) exclui expressamente a interceptação de comunicações do conceito de ronda. Logo, a ferramenta de rastreamento não pode servir como fundamento autônomo para acesso a conteúdo comunicacional protegido. Se a investigação, a partir de indícios obtidos em fonte aberta, precisar avançar sobre esfera privada, deverá utilizar o instrumento legal adequado e observar os respectivos pressupostos (*v.g.* aqueles previstos na a Lei nº 9.296/1996). Ou seja: a ronda pode constituir o ponto inicial da investigação, mas não opera como autorização geral para todas as possíveis etapas e medidas subsequentes.

3.5 Prova digital, documentação e cadeia de custódia

A Lei nº 15.487/2026 também cuidou expressamente da integridade do material coletado. O §5º do art. 190-F (ECA) determina que a coleta observe as disposições do Código de Processo Penal relativas à cadeia de custódia. A remissão é relevante porque a aparente publicidade da fonte não elimina a necessidade de demonstrar que o arquivo apresentado no processo corresponde ao material efetivamente localizado e coletado durante a atividade investigativa.

Desde a Lei nº 13.964/2019, o CPP define cadeia de custódia como o conjunto de procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado, rastreando sua posse e manuseio a partir do reconhecimento até o descarte (LOPES JR., 2024, p. 409). Os arts. 158-A a 158-F do CPP disciplinam etapas e procedimentos destinados à preservação do vestígio. No contexto digital, a documentação do método de coleta, do momento da obtenção, da origem identificada, da preservação do arquivo e dos procedimentos técnicos empregados é indispensável para permitir controle posterior sobre sua autenticidade e integridade.

Inclusive, é importante registrar que a cadeia de custódia assume função adicional na ronda virtual, pois possibilita verificar se a atividade permaneceu dentro da esfera pública autorizada pela lei. O registro adequado deve permitir reconstruir, tanto quanto tecnicamente possível, de que ambiente o arquivo foi obtido, quais condições de acesso existiam, qual endereço ou identificador estava visível, que software foi utilizado e quais procedimentos preservaram o material. Sem documentação suficiente, torna-se mais difícil distinguir uma coleta legítima em fonte aberta de uma obtenção realizada mediante acesso restrito.

3.6 Consequências para a (i)licitude da prova

A distinção entre ronda e infiltração produz consequência processual imediata. Se a atividade corresponde efetivamente à hipótese do art. 190-F (ECA) — software destinado à identificação e coleta de arquivos relacionados aos crimes abrangidos, disponibilizados em ambiente digital público e acessível sem mecanismo especial de ingresso —, a lei dispensa autorização judicial prévia. Se, porém, a atuação estatal assume características materiais de infiltração, a reserva de jurisdição volta

a incidir, nos termos do próprio art. 190-A do ECA ou do art. 10-A da Lei nº 12.850/2013, conforme o âmbito da investigação.

A ilicitude não pode ser afastada pela simples alegação de que a investigação começou a partir de uma ronda legítima. Cada avanço sobre esfera juridicamente protegida necessita de fundamento próprio. A coleta de arquivo público pode fornecer justa causa para diligências posteriores, inclusive para requerimento de busca e apreensão, mas não substitui a decisão judicial quando a medida subsequente estiver submetida à reserva de jurisdição. Foi justamente essa sequência que apareceu no RHC nº 199.047/MS: a ronda forneceu indícios, e a busca domiciliar que permitiu apreender equipamentos foi realizada mediante autorização judicial (BRASIL, 2025, p. 2-4).

Sob essa perspectiva, a Lei nº 15.487/2026 não cria uma exceção genérica ao direito à privacidade (art. 5º, inc. X, da CF/1988). Ela delimita uma técnica de coleta em fonte aberta e estabelece a sua autonomia em relação a institutos mais invasivos. A constitucionalidade prática do mecanismo dependerá, em larga medida, da fidelidade dos órgãos de persecução a essa delimitação. Quanto mais a atuação se afastar da coleta impessoal de conteúdo público e se aproximar da interação encoberta, da seleção individualizada ou do acesso a espaço fechado, maior será a necessidade de autorização judicial.

4 Considerações finais

A referida evolução legislativa brasileira demonstra progressiva especialização das técnicas de investigação. Neste cenário, a infiltração de agentes surgiu como relevante meio para a produção da prova. Todavia, a atuação encoberta é cercada por requisitos rígidos (especialmente a prévia autorização judicial), os quais deflagram sua excepcionalidade.

O novel instituto da ronda virtual, por outro lado, apresenta estrutura distinta. Seu objeto não é a inserção dissimulada do agente em uma relação ou grupo investigado, mas a identificação e coleta, mediante software, de arquivos já disponibilizados em ambientes digitais públicos e relacionados a crimes de violência sexual contra criança ou adolescente; e essa publicidade concreta do ambiente explica a dispensa de autorização judicial prévia e aproxima a técnica da observação automatizada de fontes abertas.

A hipótese formulada na introdução, portanto, mostra-se confirmada no plano normativo e jurisprudencial: ronda virtual e infiltração virtual não são graus de uma mesma técnica. A diferença decorre sobretudo da natureza do ambiente acessado, da necessidade ou não de ocultação de identidade, da existência de interação com os investigados e da superação ou não de barreiras especiais de ingresso. O precedente do STJ no RHC nº 199.047/MS antecipou essa construção e a Lei nº 15.487/2026 concretizou essa perspectiva.

A principal dificuldade futura estará nas zonas de fronteira. Uma atividade iniciada como ronda pode exigir, no curso da investigação, ingresso em grupo fechado, comunicação privada, emprego de identidade fictícia ou acesso a conteúdo condicionado à autorização individual. Nesses casos, o fundamento jurídico inicial não acompanha automaticamente a investigação, motivo pelo qual o Estado teria que interromper a lógica da ronda e recorrer à técnica legal adequada, com autorização judicial quando exigida. Afinal, a tão só nomenclatura atribuída ao procedimento não pode servir para contornar garantias processuais.

Por fim, a submissão expressa da ronda virtual às regras de cadeia de custódia firmadas pelo CPP reforça que a prova digital deve permitir verificação posterior de sua origem, autenticidade e modo de obtenção. A legitimidade do novo mecanismo dependerá, assim, de uma leitura restritiva de seu âmbito: eficiência investigativa naquilo que é efetivamente público; reserva de jurisdição quando a persecução ultrapassar essa fronteira. É nessa separação funcional que a ronda virtual pode coexistir com a infiltração virtual sem transformar a inovação tecnológica em redução indevida das garantias do processo penal.

Referências

ABELLÁN, Maria Gascón. *O problema de provar*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2022.

BALTAZAR JR., José Paulo. *Crimes Federais*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BELTRAN, Jordi Ferrer. *Valoração racional da prova*. São Paulo: Juspodium, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp nº 2.318.334/MG*. 5ª Turma. Rel. Min. Reynaldo Soares. Julgado em 16 abr. 2024. DJe 23 abr. 2024. Brasília, DF: STJ, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC nº 199.047/MS*. 6ª Turma. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 14 out. 2025. DJEN 27 out. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025.

LOPES Jr., Aury. *Direito Processual Penal*. São Paulo: Saraiva, 2024.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. C*rime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. São Paulo: Atlas, 2016.

ROSA, Alexandre Morais da; SILVA, Vivani Ghizoni da; MELO E SILVA, Philipe Benoni. *Fishing expedition e encontro fortuito na busca e na apreensão: um dilema oculto do processo penal*. Florianópolis: EMais, 2022.

SATO, Gustavo Worcki; SATO, Silvia Célia Worcki. *A infiltração virtual de agentes e o combate à pedopornografia digital: estudo da Lei 13.441/2017 e Lei 13.964/2019*. In: Jornal Jurídico, v. 4, n. 1, p. 163-181, 2021. DOI: 10.29073/j2.v4i1.335.

SARAIVA, Wellington Cabral. *Obtenção de prova decorrente de agente infiltrado*. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.). A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 179-300.

TARUFFO, Michele. *A prova*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

Capítulo 38

CONTRATOS DE MARKETPLACE NO DIREITO BRASILEIRO: ALOCAÇÃO DE RISCOS E CRITÉRIOS FUNCIONAIS DE RESPONSABILIDADE PERANTE O CONSUMIDOR

Elcio Domingues da Silva[1]
Júlia de Oliveira Mariano[2]

1 Introdução

A expansão do comércio eletrônico consolidou os *marketplaces* como estruturas centrais das relações de consumo no ambiente digital. Essas plataformas aproximam vendedores e consumidores e, conforme o modelo adotado, podem exercer funções que vão além da simples disponibilização de espaço virtual, envolvendo publicidade, processamento de pagamentos, atendimento, logística, mecanismos de reputação e solução de conflitos. Desse modo, a diversidade dessas atividades torna juridicamente relevante identificar a posição assumida pela plataforma em cada operação.

A relação entre *marketplace* e vendedor parceiro é normalmente disciplinada por instrumentos contratuais predispostos pela própria plataforma, nos quais se estabelecem obrigações relativas à oferta de produtos, pagamentos, entrega, atendimento, ressarcimento, indenização e distribuição de riscos. Embora a autonomia privada permita organizar esses interesses no âmbito empresarial, tal liberdade encontra limites na

1 Doutor (2025) e Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia – UNIBRASIL; Integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional – NUPECONST. Especialista em Direito Digital – EBRADI (2021); Especialista em Docência do Ensino Superior – UCDB (2017); Especialista em Direito Civil e Empresarial Aplicado – UEPG (2013); Professor do Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais. Advogado. E-mail: elciodom@live.com

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UNIJUÍ; Bacharel em direito pelo Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais - CESCAGE; Licenciada em História pela UENP. Policial Militar do Paraná. E-mail: julia_qtg@hotmail.com

boa-fé objetiva, na função social do contrato e nas normas aplicáveis às relações de consumo.

Sendo assim, o problema que orienta esta pesquisa consiste em verificar em que medida as cláusulas de alocação de riscos celebradas entre *marketplaces* e vendedores parceiros produzem efeitos na relação interna entre os contratantes e quais elementos da atuação concreta da plataforma determinam os limites de sua eficácia perante o consumidor.

Desse modo, parte-se da hipótese de que a alocação contratual de riscos é, em princípio, eficaz para disciplinar a distribuição econômica dos prejuízos e a recomposição patrimonial entre *marketplace* e vendedor, observados os limites do direito contratual empresarial. Perante o consumidor, contudo, essas estipulações não determinam, por si sós, a responsabilidade da plataforma, cuja configuração depende das funções concretamente assumidas na operação e da existência de conexão juridicamente relevante entre essas funções e o inadimplemento ou dano verificado.

O objetivo geral deste artigo é analisar em que medida as cláusulas de alocação de riscos previstas nos contratos de *marketplace* produzem efeitos na relação interna entre plataformas e vendedores parceiros e quais são os limites de sua eficácia perante o consumidor, considerando as funções concretamente desempenhadas pela plataforma nas operações. Para tanto, busca-se identificar, nos instrumentos contratuais da Amazon e do Mercado Livre, as principais cláusulas de distribuição de obrigações e riscos, confrontá-las com o regime jurídico brasileiro e examinar os critérios empregados pela jurisprudência selecionada para reconhecer ou afastar a responsabilidade do marketplace perante o consumidor.

O estudo adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-dogmática, com pesquisa bibliográfica, legislativa, documental e jurisprudencial. No plano documental, são analisados comparativamente instrumentos públicos da Amazon e do Mercado Livre[1], com atenção às cláusulas relativas ao papel da plataforma, obrigações do vendedor, pagamentos e retenções, logística, reembolsos, indenização, regresso e limitação de responsabilidades.

1 Para fins deste estudo, o corpus documental compreende o Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon, inclusive os Termos de Serviço para Vendas na Amazon nele incorporados, e os Termos e Condições Gerais de Uso do Mercado Livre. A análise considera as versões públicas digitais disponíveis e consultadas em 6 de setembro de 2026.

A pesquisa jurisprudencial adota abordagem qualitativa, exploratória e não exaustiva, mediante seleção intencional de decisões consideradas pertinentes ao problema investigado. O recorte das buscas compreendeu o período de janeiro de 2025 a setembro de 2026, com buscas realizadas em agosto e setembro de 2026 nas bases eletrônicas de jurisprudência dos tribunais examinados, mediante os termos "marketplace", "marketplaces", "vendedor parceiro", "parceiros", "consumidor", "consumidores", "responsabilidade" e "vendas". A seleção final considerou a pertinência temática, a contemporaneidade do julgado e sua aptidão para permitir a comparação entre diferentes formas de participação da plataforma na operação, bem como distintos fundamentos para atribuição ou afastamento de responsabilidade.

Foram examinadas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). A inclusão do STJ decorre de sua função de uniformização da interpretação da legislação federal infraconstitucional, especialmente do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor. O TJSP foi selecionado tanto por abranger a sede administrativa das plataformas analisadas quanto pela localização de decisões diretamente relacionadas às relações entre *marketplaces*, vendedores parceiros e consumidores, inclusive quanto à alocação interna de riscos. O TJPR, por sua vez, foi incluído em razão da identificação de julgados recentes e contrastantes envolvendo a Amazon, úteis à comparação qualitativa dos critérios empregados para reconhecer ou afastar a responsabilidade da plataforma perante o consumidor.

2 A relação contratual entre marketplace e vendedor parceiro

O *marketplace* constitui estrutura de intermediação digital na qual a plataforma disponibiliza infraestrutura tecnológica para que terceiros ofertem produtos ou serviços a potenciais adquirentes. Conforme o modelo adotado, sua atuação pode abranger exposição de ofertas, processamento de pedidos e pagamentos, mecanismos de reputação, atendimento, logística, devoluções e solução de conflitos. Por essa razão, a expressão *marketplace* não corresponde a uma função jurídica uniforme: a posição assumida pela plataforma depende das atividades efetivamente integradas à operação (Farias et al., 2021).

No direito brasileiro, inexiste tipo contratual específico denominado "contrato de *marketplace*". Trata-se, portanto, de negócio jurídico atípico, admitido pelo art. 425 do CC/02, que pode reunir elementos de prestação de serviços, intermediação e disponibilização de infraestrutura tecnológica, além de atividades relacionadas a pagamentos, publicidade e logística. Sua disciplina decorre das cláusulas convencionadas, das normas gerais dos negócios jurídicos e dos regimes específicos aplicáveis às atividades concretamente exercidas (Farias et al., 2021; Forgioni, 2025).

Os instrumentos da Amazon demonstram essa multiplicidade funcional. O Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon abrange serviços relacionados à venda, processamento de transações e, quando contratado, à Logística da Amazon (FBA). A depender dos serviços utilizados, a plataforma pode participar do processamento de pagamentos e reembolsos, receber receitas das vendas e, no âmbito do FBA, desempenhar atividades de armazenamento, preparação para envio, processamento de devoluções e atendimento relacionado à logística (Amazon, [s. d.]).[1] O próprio desenho contratual demonstra, assim, que a intensidade da atuação da Amazon não é idêntica em todas as operações. As disposições do FBA, por exemplo, atribuem à Amazon serviços de armazenamento e preparação dos produtos para envio, bem como determinadas funções relativas às devoluções e ao atendimento ao cliente.

Apesar dessas funções, o instrumento qualifica Amazon e vendedor como contratantes independentes, afastando expressamente a constituição de relações de parceria, agência, franquia, representação ou emprego (Amazon, [s. d.]).[2] A qualificação contratual possui relevância para a organização interna do vínculo, mas deve ser interpretada em conjunto com as prestações efetivamente assumidas no desenvolvimento dos serviços.

O Mercado Livre apresenta estrutura documental distinta. Seus Termos e Condições Gerais de Uso inserem o *marketplace* no denominado "Ecossistema MELI", que articula a atividade de comércio eletrônico com

1 No Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon, o item P-1 dos Termos do Serviço de Processamento de Transações autoriza a Amazon a processar pagamentos, reembolsos e ajustes, receber receitas das vendas e transferi-las ao vendedor. No âmbito dos Termos do FBA, as disposições F-4 e F-5 tratam, respectivamente, do armazenamento e da logística; F-6 disciplina devoluções de clientes; e F-8 atribui à Amazon determinadas funções de atendimento relacionadas a embalagem, manuseio, envio, devoluções, reembolsos e ajustes dos itens processados pelo FBA.

2 A cláusula 13 do Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon, intitulada "Relação entre as Partes", qualifica Amazon e vendedor como contratantes independentes e afasta a constituição de parceria, *joint venture*, agência, franquia, representação de vendas ou relação de emprego.

serviços como Mercado Pago e Mercado Envios. O próprio instrumento geral remete a regras e anexos específicos aplicáveis às diferentes funcionalidades oferecidas pela plataforma (Mercado Livre, 2026).[3] Essa organização reforça a ideia de que a posição jurídica do *marketplace* pode variar conforme os serviços utilizados e as funções concretamente desempenhadas em determinada operação.

A relação entre plataforma e vendedor é estruturada, em regra, por condições previamente elaboradas pelo *marketplace*. A natureza empresarial do vínculo não impede, portanto, a configuração de contrato de adesão. Os arts. 423 e 424 do CC/02 disciplinam essa modalidade também fora do âmbito estritamente consumerista, estabelecendo interpretação mais favorável ao aderente diante de cláusulas ambíguas ou contraditórias e vedando a renúncia antecipada a direito resultante da natureza do negócio (Forgioni, 2025).

Quando o vendedor utiliza profissionalmente a plataforma como instrumento de comercialização de seus produtos, o serviço contratado tende a integrar sua própria atividade econômica. Nessa hipótese, a relação entre vendedor e *marketplace* situa-se predominantemente no campo civil-empresarial, não se confundindo automaticamente com a relação de consumo estabelecida perante o adquirente final. A contratação dos serviços da plataforma não transforma, por si só, o vendedor em consumidor, devendo a qualificação jurídica considerar a finalidade econômica da contratação e as circunstâncias concretas do vínculo (Marques, 2025).

Nesse contexto, assume especial importância a autonomia privada. Após as alterações promovidas pela Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), o art. 421-A do CC/02 passou a prever a presunção de paridade e simetria dos contratos civis e empresariais, ressalvadas circunstâncias concretas em sentido contrário, e a determinar o respeito à alocação de riscos definida pelas partes. Plataforma e vendedor podem, assim, disciplinar previamente quem suportará economicamente eventos relacionados a cancelamentos, devoluções, defeitos dos produtos, falhas de entrega, estornos ou reclamações decorrentes da atividade do parceiro (Forgioni, 2025).

---

3 Os Termos e Condições Gerais de Uso do Mercado Livre apresentam o denominado "Ecossistema MELI" e remetem a regras específicas aplicáveis aos diferentes serviços que o integram, entre eles o *Marketplace*, Mercado Pago e Mercado Envios. Para fins deste artigo, essa estrutura documental é considerada apenas na extensão abrangida pelos instrumentos públicos integrantes do *corpus* indicado na metodologia.

A presunção de paridade, contudo, não elimina a relevância da forma pela qual esses contratos são estruturados. As plataformas predispõem as regras de utilização de seus serviços e dispõem de mecanismos de gestão das contas, pagamentos, permanência no ambiente digital e aplicação de medidas diante de descumprimentos. Nos Termos Gerais do Mercado Livre, por exemplo, encontram-se previsões relativas à imposição de restrições e sanções, à responsabilidade da plataforma por defeitos de seus próprios serviços e a mecanismos de indenidade e compensação relacionados às atividades dos usuários (Mercado Livre, 2026). [1] Por isso, a autonomia contratual deve ser exercida em consonância com a boa-fé objetiva e com os parâmetros interpretativos dos arts. 113, 421 e 422 do CC/02 (Martins-Costa, 2024).

A qualificação contratual da plataforma, portanto, não esgota a definição de sua posição jurídica. Embora as partes possam estruturar livremente o vínculo empresarial e atribuir entre si determinadas obrigações, a extensão dos efeitos dessas estipulações dependerá do conteúdo do contrato, das funções efetivamente desempenhadas e do regime jurídico incidente. A partir dessa premissa, cabe examinar os limites da alocação contratual de riscos entre *marketplace* e vendedor parceiro.

3 Limites à alocação contratual de riscos entre marketplace e vendedor parceiro

A alocação contratual de riscos permite que *marketplace* e vendedor definam quem suportará economicamente determinados eventos relacionados à execução do negócio, como defeitos dos produtos, cancelamentos, devoluções, estornos ou falhas no cumprimento de obrigações. Essa possibilidade encontra fundamento no art. 421-A, II, do CC/02, que prestigia a distribuição de riscos convencionada pelas partes nas relações empresariais.

Para maior precisão, é necessário distinguir três planos: a **alocação de riscos**, que define quem suportará economicamente determinado evento; a **responsabilidade perante o consumidor**, que identifica quem

1 Nos Termos e Condições Gerais de Uso do Mercado Livre, a disciplina das consequências decorrentes do descumprimento contratual admite medidas relacionadas à conta do usuário; o instrumento também estabelece responsabilidade do Mercado Livre por defeitos de seus próprios serviços na medida em que lhe sejam imputáveis e prevê obrigação de indenidade e mecanismos de compensação ou retenção relacionados às atividades desenvolvidas no Ecossistema MELI.

pode ser juridicamente obrigado à reparação; e o **regresso ou ressarcimento interno**, que disciplina a recomposição patrimonial entre os contratantes. Embora relacionados, esses planos não se confundem.

Nos instrumentos da Amazon, essa distribuição aparece em cláusulas que atribuem ao vendedor deveres de indenização por determinadas reclamações decorrentes de seus produtos ou de sua atividade, estabelecem hipóteses de exclusão e limitação de responsabilidade da plataforma e autorizam retenção de valores ou formação de reservas associadas aos riscos da operação (Amazon, [s. d.]).[2] Tais mecanismos procuram definir antecipadamente quem suportará determinados custos no relacionamento entre plataforma e vendedor, inclusive quando a Amazon realizar reembolsos ou assumir valores relacionados à transação.

Os Termos Gerais do Mercado Livre seguem lógica semelhante ao prever obrigações de indenidade do usuário e mecanismos de débito, compensação ou retenção relacionados às obrigações existentes no Ecossistema MELI, ao mesmo tempo em que reconhecem a responsabilidade da própria plataforma pelos defeitos de seus serviços na medida em que lhe sejam imputáveis (Mercado Livre, 2026).[3] A redação demonstra que a atribuição de riscos ao usuário não corresponde, no próprio instrumento, a uma exoneração integral da plataforma.

No plano interno, essas estipulações encontram limites nas normas gerais do direito contratual. A autonomia privada deve ser exercida em conformidade com a boa-fé objetiva e a função social do contrato, nos termos dos arts. 421 e 422 do CC/02, e não autoriza exercício abusivo de posições contratuais, conforme o art. 187. Nos contratos predispostos unilateralmente, também incidem os arts. 423 e 424. Além disso, a utilização de mecanismos de retenção ou compensação não pode resultar em vantagem patrimonial desprovida de fundamento, diante da vedação ao enriquecimento sem causa prevista no art. 884 (Martins-Costa, 2024).

---

2 No Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon, a cláusula 6 disciplina obrigações de indenização relacionadas, entre outras hipóteses, às atividades e produtos do vendedor; as cláusulas 7 e 8 estabelecem disposições de isenção e limitação de responsabilidade. Nos Termos de Serviço para Vendas na Amazon, a cláusula S-5 admite a manutenção de valores no saldo da conta e a constituição de reserva conforme estimativa de risco, enquanto outras disposições preveem ressarcimento à Amazon por reembolsos ou estornos considerados de responsabilidade do vendedor.

3 Nos Termos e Condições Gerais de Uso do Mercado Livre, a cláusula 8 estabelece que a plataforma responde pelos defeitos de seus próprios serviços na medida em que lhe sejam imputáveis. O instrumento também prevê medidas de retenção ou débito em situações relacionadas à utilização da conta e disciplina obrigações econômicas e de indenidade dos usuários no âmbito do Ecossistema MELI.

Por isso, a existência de cláusula que autorize retenção de receitas, suspensão de pagamentos ou ressarcimento não torna legítimo qualquer exercício dessa prerrogativa. A medida deve guardar correspondência com o risco ou obrigação que a justifica. Se destinada, por exemplo, a assegurar valores necessários ao reembolso de compradores, a retenção encontra sua finalidade na cobertura desse risco e não constitui autorização para apropriação de quantias desvinculadas de obrigações efetivamente existentes. A validade da cláusula e a legitimidade de seu exercício concreto constituem, portanto, questões distintas.

Os limites tornam-se ainda mais evidentes perante o consumidor. O art. 14 do CDC estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos defeitos de sua prestação, ressalvadas as excludentes legais. O art. 25 do CDC restringe a estipulação contratual de cláusulas que impossibilitem, exonerem ou atenuem a obrigação de indenizar nas hipóteses por ele abrangidas, enquanto o art. 51 prevê a nulidade de cláusulas abusivas, inclusive daquelas que transfiram indevidamente responsabilidades a terceiros ou se mostrem incompatíveis com a boa-fé e a equidade.

Assim, quando a legislação atribuir responsabilidade à plataforma em razão da atividade que desempenha, uma estipulação firmada exclusivamente com o vendedor não poderá ser oposta ao consumidor para afastá-la.

Isso não elimina a utilidade jurídica da alocação contratual de riscos. Se plataforma e vendedor forem responsáveis perante o consumidor, ou se a plataforma suportar determinada reparação, o contrato poderá disciplinar a posterior recomposição patrimonial entre os contratantes. Um dano decorrente exclusivamente de defeito do produto ou de informação imputável ao vendedor, por exemplo, pode fundamentar obrigação de ressarcimento à plataforma, desde que observados o contrato e o ordenamento aplicável. A responsabilidade externa e o regresso interno possuem, portanto, fundamentos e efeitos distintos.

O ponto central consiste, assim, em reconhecer que a distribuição contratual de riscos organiza a relação econômica entre plataforma e vendedor, mas não determina isoladamente a responsabilidade perante o consumidor. Esta dependerá do regime jurídico aplicável e, especialmente, das funções efetivamente assumidas pela plataforma e de sua conexão com o evento danoso. A forma pela qual a jurisprudência brasileira tem realizado essa análise constitui o objeto da seção seguinte.

4 A responsabilidade dos marketplaces perante o consumidor na jurisprudência brasileira

Os julgados selecionados indicam que a responsabilidade dos *marketplaces* não tem sido definida apenas pela qualificação contratual atribuída à plataforma, mas pelas funções efetivamente desempenhadas na operação e por sua relação com o dano discutido. Nesse exame, assumem relevância fatores como organização do ambiente de negócios, participação na contratação e nos pagamentos, mecanismos de reputação e proteção ao comprador, logística e gestão da transação. A análise jurisprudencial permite, portanto, contrastar situações em que a plataforma participa funcionalmente da relação de consumo com outras em que sua atuação permanece autônoma ou periférica.

Esse raciocínio aparece no REsp 1.978.268/SP, julgado pela Terceira Turma do STJ em 11 de maio de 2026. No caso, o Tribunal de origem havia considerado o Mercado Livre simples empresa de publicidade eletrônica. O STJ afastou essa qualificação ao considerar que a plataforma estruturava ambiente para anúncio, oferta, intermediação e pagamento, estabelecia regras de utilização e mecanismos de reputação e obtinha vantagem econômica com as transações. Diante dessas funções, reconheceu seu enquadramento como fornecedora de serviços e integrante da cadeia de fornecimento.

A decisão também atribuiu relevância às expectativas produzidas pela própria plataforma. A política de proteção ao comprador e a promessa de restituição de valores foram consideradas vinculantes à luz do art. 30 do CDC. O reconhecimento da responsabilidade da plataforma não decorreu, portanto, da simples existência de um ambiente virtual de vendas, mas da combinação entre sua atuação na estrutura da operação e as garantias apresentadas ao consumidor. O STJ reconheceu a legitimidade do Mercado Livre e sua sujeição ao regime de responsabilidade objetiva e solidária, ressalvando a possibilidade de posterior ressarcimento entre os integrantes da cadeia. O julgamento, contudo, não solucionou definitivamente os pedidos indenizatórios, pois determinou o retorno dos autos à origem para prosseguimento do exame do mérito.

O REsp 2.164.130/SP, julgado pela mesma Turma em 9 de fevereiro de 2026, oferece importante caso de contraste. A controvérsia envolvia produtos adquiridos em site de terceiro mediante cartão emitido pelo Mercado Pago. O STJ afastou a responsabilidade da instituição de

pagamento porque a aquisição ocorreu fora do ambiente do Mercado Livre e o serviço financeiro havia sido regularmente prestado. O Tribunal distinguiu expressamente a atividade desempenhada como *marketplace*, marcada pela intermediação e estruturação do ambiente negocial, daquela exercida exclusivamente como instituição de pagamento. Ausente conexão entre o serviço financeiro e a não entrega dos produtos, reconheceu-se fato exclusivo de terceiro, nos termos do art. 14, § 3º, II, do CDC.

A leitura conjunta das duas decisões demonstra que a identidade empresarial do agente ou sua participação indireta na operação não bastam para definir a responsabilidade. No primeiro caso, as funções assumidas pela plataforma estavam inseridas na própria formação e segurança da relação de consumo; no segundo, o serviço financeiro possuía autonomia em relação ao inadimplemento discutido. A distinção relevante encontra-se, assim, na participação funcional da plataforma e na conexão dessa atuação com o evento danoso.

A Apelação nº 1058834-33.2024.8.26.0100, julgada pela 27ª Câmara de Direito Privado do TJSP em 11 de abril de 2025, acrescenta outra dimensão à análise. Diferentemente dos precedentes consumeristas, a controvérsia envolvia diretamente Amazon e empresa vendedora. O Tribunal qualificou a relação como empresarial, afastou a incidência do CDC e considerou legítimo o descredenciamento contratual. A retenção das receitas, entretanto, somente foi admitida na extensão necessária ao ressarcimento de compradores efetivamente prejudicados. Como não houve comprovação de reclamações que justificassem a medida, determinou-se a liberação dos valores, afastando-se sua retenção sem fundamento concreto.

A decisão paulista explicita a distinção entre alocação de risco e exercício da prerrogativa contratual. A existência de cláusula que autorize retenção ou permita à plataforma adotar mecanismos de proteção não torna legítima qualquer utilização desses poderes. Mesmo no plano empresarial, o exercício concreto da faculdade contratual deve guardar relação com a finalidade que a justifica. O caso, portanto, reforça a conclusão desenvolvida na seção anterior: a autonomia privada pode organizar a distribuição econômica dos riscos, mas permanece submetida aos limites gerais do direito contratual.

Os julgados do TJPR envolvendo a Amazon permitem observar, por sua vez, resultados distintos no plano consumerista. No RI nº 0002421-23.2025.8.16.0112, julgado pela 2ª Turma Recursal em 3 de fevereiro de 2026, o Tribunal reconheceu a responsabilidade da Amazon

em controvérsia relativa ao cancelamento e à não entrega de televisão adquirida na plataforma, atribuindo relevância à participação da empresa na intermediação e conclusão da operação em seu ambiente virtual. Já no RI nº 0009328-17.2025.8.16.0014, a responsabilidade da Amazon e da instituição financeira envolvida foi afastada diante da ausência de falha imputável aos respectivos serviços e de conexão suficiente entre suas atividades e o dano alegado.

A comparação entre esses julgados confirma que a simples presença da plataforma na operação não conduz automaticamente à responsabilização. No primeiro caso, sua atuação estava funcionalmente relacionada à formação e execução do negócio questionado; no segundo, não se identificou defeito ou nexo capaz de vincular o serviço prestado ao prejuízo. O contraste reforça a necessidade de examinar não apenas quais funções foram assumidas, mas também se essas funções contribuíram juridicamente para o inadimplemento ou danos.

A matéria também alcançou o STJ em processo envolvendo diretamente a Amazon. No AgInt no AREsp 3.083.137/RJ, julgado pela Terceira Turma em maio de 2026, o acórdão estadual havia reconhecido responsabilidade solidária da plataforma em operação na qual o vendedor entregara mercadoria sem nota fiscal. O STJ, contudo, não fixou tese material sobre a responsabilidade da Amazon, pois o exame da controvérsia encontrou obstáculos processuais, especialmente a vedação ao reexame de fatos e provas prevista na Súmula 7/STJ.[1] Por essa razão, sua utilidade para a construção do critério material de responsabilização é mais limitada do que a dos recursos especiais anteriormente examinados.

A análise conjunta das decisões permite identificar, nos limites do *corpus* selecionado, um critério funcional de responsabilização da plataforma estruturado em dois momentos. O primeiro consiste em verificar quais funções o *marketplace* efetivamente assumiu na operação, considerando sua participação na organização do ambiente negocial, contratação, pagamentos, mecanismos de reputação e proteção, logística ou gestão da transação. O segundo consiste em aferir se existe conexão

1 O AgInt no AREsp 3.083.137/RJ deve ser utilizado com cautela para fins de construção da regra material. Embora o acórdão de origem tenha reconhecido a responsabilidade solidária da Amazon na operação examinada, o STJ não reavaliou substancialmente essa conclusão, em razão dos óbices processuais incidentes, especialmente da Súmula 7/STJ. O precedente registra, portanto, a manutenção do resultado alcançado na origem, mas não equivale à fixação, pelo STJ, de tese geral sobre a responsabilidade da Amazon como *marketplace*.

juridicamente relevante entre essas funções e o inadimplemento ou dano discutido.

Desse modo, a participação funcional relevante, quando associada ao evento danoso, pode justificar a inserção da plataforma na cadeia de fornecimento e sua responsabilização perante o consumidor. Em sentido contrário, quando a atividade desempenhada é autônoma, periférica ou não apresenta nexo com o prejuízo, a responsabilidade pode ser afastada. Essa síntese não constitui fórmula geral aplicável indistintamente a todos os modelos de *marketplace*, mas resultado analítico dos julgados examinados, demonstrando que a qualificação contratual da plataforma é insuficiente sem a consideração de sua atuação concreta.

5 Considerações finais

A pesquisa buscou verificar em que medida as cláusulas de alocação de riscos celebradas entre *marketplaces* e vendedores parceiros produzem efeitos na relação interna entre os contratantes e quais elementos da atuação concreta da plataforma delimitam sua eficácia perante o consumidor. A análise permite concluir que tais cláusulas possuem relevância jurídica principalmente no plano interno, pois podem distribuir economicamente riscos, disciplinar indenizações, retenções, ressarcimentos e mecanismos de regresso. Essa autonomia, contudo, permanece submetida aos limites do direito contratual, especialmente à boa-fé objetiva, à função social do contrato, à vedação ao abuso de direito e ao enriquecimento sem causa.

O exame dos instrumentos da Amazon e do Mercado Livre demonstrou que as plataformas procuram atribuir aos vendedores riscos relacionados aos produtos, às informações prestadas e ao cumprimento de obrigações próprias, ao mesmo tempo em que assumem funções relevantes na estrutura das operações. Pagamentos, reembolsos, mecanismos de proteção ao comprador, gestão da transação e, conforme o serviço utilizado, atividades logísticas demonstram que a posição jurídica do *marketplace* não pode ser definida exclusivamente pela qualificação formal prevista em seus contratos. Desse modo, alocação de riscos, responsabilidade perante o consumidor e regresso entre os contratantes constituem planos juridicamente distintos, ainda que relacionados.

Os resultados alcançados indicam, portanto, que a distribuição contratual de riscos é juridicamente apta a organizar a relação empresarial entre marketplace e vendedor parceiro, mas não determina isoladamente

a posição da plataforma perante o consumidor. Sendo assim, a análise dos julgados selecionados permitiu identificar um critério funcional de responsabilização, construído a partir de dois elementos: **1)** as funções efetivamente assumidas pela plataforma na operação; e **2)** a existência de conexão juridicamente relevante entre essas funções e o inadimplemento ou o dano verificado.

Quando a plataforma participa de modo relevante da organização da contratação, dos pagamentos, dos mecanismos de reputação e proteção, da logística ou da gestão da transação, e essa atuação se relaciona com o evento danoso, sua responsabilização pode ser reconhecida. Em sentido contrário, quando sua atividade é autônoma, periférica ou desprovida de nexo com o prejuízo, a responsabilidade pode ser afastada.

Confirma-se, portanto, a hipótese formulada e alcançam-se os objetivos propostos: a distribuição contratual de riscos é juridicamente apta a organizar a relação empresarial entre *marketplace* e vendedor parceiro, mas não determina isoladamente a posição da plataforma perante o consumidor.

A principal contribuição do estudo consiste em sistematizar, a partir do *corpus* examinado, um critério funcional segundo o qual a solução não decorre de uma classificação abstrata do *marketplace* como responsável ou mero intermediário, mas da análise funcional de sua atuação em cada operação. Os resultados, contudo, estão limitados aos instrumentos contratuais e aos precedentes selecionados no recorte da pesquisa, razão pela qual não autorizam generalização automática para todos os modelos de plataforma, cuja estrutura e grau de participação podem variar significativamente.

Referências

AMAZON SERVIÇOS DE VAREJO DO BRASIL LTDA. **Contrato de Serviço de Soluções de Negócios da Amazon**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://sellercentral.amazon.com.br/help/hub/reference/external/G1791?locale=pt-BR. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 de ago. 2026.

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

Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 de ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 10 de ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 3.083.137/RJ**. Relatora: Ministra Daniela Teixeira. Julgado em 25 maio 2026. DJEN, 28 maio 2026. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2026. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=28%2F05%2F2026&num_registro=202504124607. Acesso em: 20 de ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.978.268/SP**. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 11 maio 2026. DJEN, 15 maio 2026. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2026. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=15%2F05%2F2026&num_registro=202101830387. Acesso em: 20 de ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 2.164.130/SP**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Julgado em 9 fev. 2026. DJEN, 13 fev. 2026. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2026. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=%40CNOT%3D022466. Acesso em: 20 de ago. 2026.

FARIAS, Elisângela de et al**.** ***Omnichannel e marketplace.*** Porto Alegre: SAGAH, 2021.

FORGIONI, Paula A. **Contratos empresariais: teoria geral e aplicação**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

MERCADO LIVRE BRASIL LTDA. **Termos e condições gerais de uso do site**. Última modificação: 11 maio 2026. Osasco, SP: Mercado Livre Brasil Ltda., 2026. Disponível em: https://www.mercadolivre.com.br/ajuda/991. Acesso em: 6 set. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (1. Turma Recursal dos Juizados Especiais). **Recurso Inominado nº 0009328-17.2025.8.16.0014**. Relatora: Vanessa Bassani. Julgado em 28 mar. 2026. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2026. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/21000000365527761/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0009328-17.2025.8.16.0014. Acesso em: 20 de ago. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (2. Turma Recursal dos Juizados Especiais). **Recurso Inominado nº 0002421-23.2025.8.16.0112**. Relator: Álvaro Rodrigues Junior. Julgado em 3 fev. 2026. Publicado em 4 fev. 2026. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2026. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/21000000360337721/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002421-23.2025.8.16.0112. Acesso em: 20 de ago. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (27. Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível nº 1058834-33.2024.8.26.0100**. Relator: Desembargador Luís Roberto Reuter Torro. Julgado em 11 abr. 2025. Registro nº 2025.0000360625. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?casChecked=true&cdAcordao=19106582&cdForo=0. Acesso em: 20 de ago. 2026.

Capítulo 39

DA PALAVRA AO CIRCUITO: TRANSFOBIA ALGORÍTMICA E DIREITO DE FRONTEIRAS NA SOCIEDADE DAS NÃO-COISAS

Silvia Turra Grechinski[1]
Allana Campos Marques Schrappe[2]

1 Introdução

A expansão das redes sociais e das plataformas digitais transformou profundamente as formas de produção, circulação e disputa de sentidos na sociedade contemporânea. O discurso de ódio[3], tradicionalmente compreendido a partir de uma relação relativamente identificável entre quem fala, o conteúdo enunciado e quem o recebe, passa a circular por arquiteturas técnicas capazes de selecionar, classificar, recomendar, hierarquizar e amplificar conteúdos em velocidades e escalas que excedem a comunicação interpessoal. A violência digital, nesse contexto, não se limita ao conteúdo produzido por determinado sujeito, mas pode ser influenciada pelos mecanismos que organizam sua visibilidade, permanência e alcance (GILLESPIE, 2018; ZUBOFF, 2019).

Essa transformação adquire contornos específicos quando se trata da transfobia. A violência contra pessoas trans[4] não se manifesta apenas

---

1 Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia no Centro Universitário Autônomo do Brasil. Professora universitária na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Email: silvia.crechinski@pucpr.br.

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenadora Geral do Curso de Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil. Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil. Email: allanamarques@unibrasil.com.br.

3 No Brasil, especialistas e tribunais apontam que o discurso de ódio não é uma simples ofensa, mas uma manifestação que incita a discriminação, hostilidade, restrição de direitos ou violência contra minorias e grupos vulneráveis, rompendo com o princípio da igualdade. Estudiosos como Alexander Brown (2017) e juristas nacionais, analisam o fenômeno sob a ótica da limitação legítima da liberdade de expressão, destacando que "o limite é ultrapassado quando a fala passa a atentar contra a dignidade, estigmatizar ou legitimar a aniquilação e o silenciamento do outro" (HC 82424 STF, conhecido como caso Ellwanger).

4 Consideramos como pessoas trans as travestis e mulheres transexuais/ mulheres trans, os homens trans e as pessoas transmasculinas, bem como as pessoas não binárias, em

em insultos, ameaças ou discursos explicitamente discriminatórios. Pode também assumir formas menos evidentes, como a reprodução automatizada de estereótipos, a associação de identidades trans a conteúdos sexualizados ou patologizantes, a amplificação de discursos hostis, a invisibilização de determinados conteúdos, a classificação inadequada de identidades e corpos ou a utilização de sistemas de reconhecimento e categorização estruturados a partir de pressupostos cisnormativos[1]. A violência pode, portanto, estar naquilo que é dito, mas também naquilo que é recomendado, classificado, ocultado, inferido ou tornado visível (NOBLE, 2018; O'NEIL, 2016).

O problema jurídico desloca-se, assim, do conteúdo isolado para o circuito sociotécnico[2] no qual conteúdo, usuário, dados, infraestrutura, algoritmo, plataforma e estruturas históricas de poder interagem. A questão central deste capítulo consiste em compreender como o Direito pode apreender e responsabilizar a transfobia produzida ou amplificada nas redes sociais quando a violência não decorre exclusivamente de um discurso humano identificável, mas emerge da interação entre diferentes atores, dados, sistemas e estruturas.

Partindo do modelo transfeminista decolonial desenvolvido pela primeira autora, especialmente das categorias de Direito de Fronteiras e Hermenêutica Ch'ixi (GRECHINSKI, 2026), propõe-se um diálogo com a reflexão de Cinthia Obladen de Almendra Freitas (2025) sobre as não-coisas, buscando formular uma terceira possibilidade teórica: uma teoria jurídica da transfobia algorítmica a partir das fronteiras. A hipótese é que a teoria jurídica tradicional encontra dificuldades para apreender determinadas formas de violência digital porque permanece vinculada, em grande medida, a uma concepção individualizada da ação e a objetos juridicamente relativamente estabilizados. Na sociedade algorítmica, contudo, o dano pode resultar da articulação entre práticas humanas,

consonância com a formulação desenvolvida pela primeira autora em sua tese de doutorado (GRECHINSKI, 2026), sem que essa delimitação implique uma classificação fechada ou exaustiva das experiências e identidades trans.

1 A **cisnormatividade** articula a matriz heterossexual, que organiza as relações de parentesco, e a matriz cisgênera, que orienta designações compulsórias e experiências de gênero, produzindo uma noção naturalizada de normalidade que inferioriza, abjeta e invisibiliza experiências transgressoras e subalternizadas (GRECHINSKI, 2026).

2 Atualmente, em estudos de transição tecnológica e sustentabilidade, autores como **Frank Geels** (2026) utilizam o termo "panorama ou ambiente sociotécnico" (no nível macro) para descrever os padrões culturais, econômicos e políticos que moldam as inovações tecnológicas de uma sociedade. Na sociologia da tecnologia, autores da Teoria Ator-Rede (TAR), como **Bruno Latour (2021)**, também redefinem esse ambiente ao analisar como as ações humanas e os objetos técnicos estão misturados e possuem agência mútua.

decisões institucionais, bases de dados, modelos computacionais, arquiteturas de plataforma e estruturas sociais preexistentes (ZUBOFF, 2019; SILVA, 2022).

Isso não significa atribuir autonomia moral aos algoritmos ou personalidade jurídica às plataformas (FREITAS, 2025). Significa, diversamente, reconstruir a responsabilidade a partir do circuito de produção do dano, considerando as diferentes posições, capacidades e deveres dos atores envolvidos. A transfobia algorítmica passa, nessa perspectiva, a ser compreendida como modalidade de violência sociotécnica[3] produzida nas fronteiras entre corpo e dado, sujeita e perfil, discurso e infraestrutura, decisão humana e processamento automatizado, espaço público e governança privada.

2 Do discurso de ódio à violência sociotécnica

A categoria do discurso de ódio possui relevância jurídica porque permite identificar manifestações capazes de atingir a dignidade, a igualdade e as condições de participação de determinados grupos no espaço público. No ambiente digital, entretanto, a análise do discurso não pode permanecer restrita à mensagem considerada isoladamente. As plataformas organizam fluxos de informação, estabelecem políticas de moderação, utilizam mecanismos de recomendação e processam dados para determinar quais conteúdos serão apresentados e a quem. A circulação discursiva passa, portanto, por uma camada sociotécnica que interfere em seu alcance, permanência e visibilidade (GILLESPIE, 2018).

Em um modelo comunicacional simplificado, seria possível representar a relação como sujeito, mensagem e receptor. Na sociedade algorítmica, a dinâmica é circular: sujeito, conteúdo, dados, classificação, algoritmo, recomendação, audiência e interação alimentam sucessivamente novos processos de classificação e distribuição. O conteúdo produz dados, os dados orientam classificações, as classificações interferem nas recomendações. E as interações geradas retornam ao sistema como novos dados (CASTELLS, 2018). A violência pode, desse modo, converter-se

3 O conceito está diretamente associado a leituras e desdobramentos da obra do filósofo contemporâneo Byung-Chul Han (FREITAS, 2025) e refere-se a uma forma de violência sistêmica e invisível (microfísica) que ocorre na sociedade do desempenho e do controle digital. Ela se manifesta através da autoexploração, da cobrança por produtividade mediada por algoritmos e plataformas, e de ambientes digitais saturados de controvérsias e exclusões, onde a própria tecnologia serve como vetor para o sofrimento psíquico, o esgotamento (*burnout*) e a desintegração dos sujeitos.

em informação e posteriormente funcionar como elemento de sua própria amplificação.

Essa dinâmica é particularmente relevante para a transfobia. Um usuário pode produzir uma manifestação transfóbica, mas a plataforma pode interferir decisivamente na escala alcançada por esse conteúdo. Isso não permite concluir, por si só, pela responsabilidade jurídica da plataforma. Exige, antes, investigar sua participação concreta, os deveres jurídicos incidentes, seu grau de controle, a previsibilidade do risco e as medidas adotadas para prevenção e intervenção. O deslocamento proposto é, portanto, do autor/a isolado para o circuito de produção e circulação do dano.

A noção de violência sociotécnica permite descrever precisamente essa articulação. Trata-se de uma violência que possui agentes humanos, mas cuja produção e intensidade dependem também de sistemas técnicos, modelos econômicos, bases de dados, regras institucionais e estruturas sociais. A categoria não transforma a tecnologia em sujeito moral; ao contrário, permite evitar que sua aparente neutralidade produza a invisibilização das decisões humanas e institucionais que a constituem. Algoritmos são concebidos, treinados, alimentados, implementados e utilizados em contextos determinados (NOBLE, 2018; O'NEIL, 2016).

A responsabilidade jurídica deve, por isso, considerar quais atores possuíam capacidade de prevenir, reduzir, interromper ou reparar a violência. Essa perspectiva não elimina a responsabilidade individual, mas impede que a complexidade tecnológica seja utilizada para reduzir fenômenos distribuídos a um único ato. A transfobia digital pode estar simultaneamente na manifestação discursiva e na infraestrutura que lhe confere alcance. Na ação individual e nas classificações que reproduzem seus efeitos; naquilo que é explicitamente dito e naquilo que deixa de ser reconhecido.

3 Transfobia algorítmica e colonialidade da classificação

A dimensão algorítmica da transfobia não pode ser dissociada da historicidade das categorias por meio das quais corpos, identidades e subjetividades são reconhecidos. A crítica feminista e decolonial demonstra que a figura abstrata do sujeito de direitos não constituiu uma universalidade neutra, mas frequentemente generalizou experiências particulares, ocultando diferenças relacionadas a gênero, raça, classe,

sexualidade e corporalidade (LUGONES, 2020; BALLESTRIN, 2013). A crítica transfeminista decolonial radicaliza essa questão ao interrogar as condições pelas quais determinadas existências são reconhecidas como inteligíveis e protegíveis pelo Direito (JESUS, 2014; GRECHINSKI, 2026).

Reconhecer pessoas trans como sujeitas[1] de direitos, portanto, não significa simplesmente acrescentar uma identidade a um catálogo jurídico previamente constituído. Significa questionar as próprias condições de produção da inteligibilidade jurídica. Essa problemática reaparece nos sistemas tecnológicos, pois toda classificação pressupõe categorias e toda categorização estabelece diferenças. Para funcionar, sistemas digitais transformam experiências complexas em variáveis operacionalizáveis. Nesse processo, determinadas experiências podem ser reconhecidas, enquanto outras são descartadas, distorcidas ou consideradas anômalas.

Quando sistemas reproduzem categorias binárias inadequadas, associam identidade de gênero a características corporais, utilizam informações desatualizadas ou vinculam pessoas trans a categorias estereotipadas, não se está diante apenas de uma falha técnica. O chamado erro algorítmico pode revelar uma escolha classificatória anterior: aquilo que foi definido como normal, relevante, seguro ou legítimo para fins de processamento computacional. A questão decolonial, portanto, não consiste apenas em perguntar se determinado algoritmo apresenta viés, mas em investigar qual mundo social foi tomado como referência para definir seus parâmetros (NOBLE, 2018; SILVA, 2022).

É nesse ponto que se pode falar em colonialidade da classificação. Categorias historicamente situadas podem ser apresentadas como universais e transformadas em parâmetros aparentemente objetivos. A cisnormatividade, nesse contexto, não precisa aparecer como comando explícito. Pode estar incorporada às próprias estruturas de reconhecimento,

1 A utilização da expressão "sujeitas de direitos" constitui uma escolha conceitual desenvolvida pela primeira autora em sua tese de doutorado (GRECHINSKI, 2026), a partir de sua perspectiva transfeminista decolonial, que busca deslocar a concepção universalizante de "sujeito de direitos", historicamente constituída pelo constitucionalismo e pela tradição liberal, cuja pretensa neutralidade frequentemente toma como referência um sujeito cisgênero, heterossexual e normativo. Nesse sentido, pessoas trans são compreendidas não apenas como destinatárias da proteção ou do reconhecimento jurídico, mas como sujeitas epistêmicas e políticas, capazes de produzir conhecimentos, reivindicar direitos e participar da transformação das próprias categorias jurídicas. A formulação também se distancia de uma compreensão que reduza pessoas trans à condição de vulnerabilidade, de modo a preservar sua agência, autonomia e capacidade de produção de direitos.

de modo que determinadas formas de existência sejam tomadas como padrão e outras como exceção.

Propõe-se, assim, compreender provisoriamente a transfobia algorítmica como a produção, reprodução, amplificação ou distribuição de efeitos discriminatórios contra pessoas trans por meio da interação entre sistemas algorítmicos, dados, plataformas, práticas humanas e estruturas sociais cisnormativas. Essa definição é deliberadamente mais ampla que a categoria de discurso de ódio. O discurso transfóbico constitui uma de suas manifestações possíveis, mas não a esgota. Uma arquitetura digital pode produzir efeitos transfóbicos sem conter uma única frase explicitamente transfóbica.

4 Não-coisas, hermenêutica ch'ixi1 e direito de fronteiras

A transformação tecnológica desafia categorias jurídicas tradicionalmente construídas em torno de objetos relativamente estabilizados. Dados, informações, perfis, códigos e sistemas possuem existência social e jurídica concreta sem necessariamente se enquadrarem na categoria clássica de "coisa". É nesse contexto que a reflexão de Freitas sobre as não-coisas oferece contribuição relevante para a compreensão da sociedade tecnológica (FREITAS, 2025).

Um dado pessoal, por exemplo, não constitui simplesmente um objeto pertencente a alguém. Ele é produzido em uma relação entre pessoa, contexto, tecnologia e informação; pode ser combinado com outros dados, gerar inferências e produzir efeitos que ultrapassam aquilo que a pessoa conscientemente forneceu. O perfil algorítmico tampouco corresponde necessariamente à pessoa que representa. Trata-se de uma construção informacional resultante de dados e inferências, capaz, contudo, de interferir naquilo que a pessoa vê, nas oportunidades que recebe, nos conteúdos que lhe são apresentados e na maneira como é classificada (FREITAS, 2025).

Para a pessoa trans, essa transformação possui consequências particulares. O corpo é convertido em dado biométrico, a identidade em registro cadastral, a experiência em padrão de comportamento e a expressão em objeto de moderação. A sujeita de direitos passa a conviver com múltiplas representações digitais de si que podem não coincidir com sua

1 A Hermenêutica *Ch'ixi* constitui o fundamento epistemológico do Direito de Fronteiras e uma metodologia interpretativa decolonial que parte da coexistência não assimilada de diferenças e contradições, reconstruindo o sentido das normas jurídicas a partir das experiências situadas das sujeitas de direitos (GRECHINSKI, 2026).

experiência ou autodeterminação. O problema jurídico não reside apenas na proteção do dado enquanto informação, mas nos efeitos produzidos por sua circulação, classificação, combinação e processamento.

É nesse ponto que a teoria das não-coisas encontra o transfeminismo decolonial. Enquanto Freitas (2025) permite compreender a transformação dos objetos jurídicos na sociedade tecnológica, a perspectiva transfeminista decolonial (GRECHINSKI, 2026) pergunta quais sujeitos são atingidos por essa transformação e quais relações históricas de poder atravessam esses novos objetos. O Direito de Fronteiras articula essas dimensões ao localizar o problema justamente entre a pessoa e seu dado, entre a identidade e seu perfil, entre o corpo e sua representação informacional e entre a palavra e seu alcance algorítmico[2].

Essa articulação encontra suporte metodológico na noção de ch'ixi, desenvolvida por Silvia Rivera Cusicanqui. O conceito permite pensar a coexistência de elementos heterogêneos que não se dissolvem em uma síntese homogênea (CUSICANQUI, 2010). Transposto para a interpretação jurídica, o pensamento *ch'ixi* permite reconhecer que tecnologia e sociedade, algoritmo e humano, presente e história não constituem polos excludentes. Uma decisão automatizada pode carregar escolhas humanas realizadas em etapas anteriores, um dado aparentemente objetivo pode resultar de processos históricos de exclusão, e uma tecnologia sofisticada pode reproduzir uma classificação social construída anteriormente.

É precisamente nessa tensão que se situa o Direito de Fronteiras. A fronteira não representa apenas um limite, mas um espaço epistemológico e jurídico no qual categorias distintas entram em contato e revelam suas insuficiências. No ambiente digital, essas fronteiras multiplicam-se. O corpo trans pode ser convertido em fotografia, biometria, nome, marcador de gênero, localização, histórico de busca ou perfil de usuário sem se confundir com nenhuma dessas representações. A sujeita concreta pode ser representada por um perfil algorítmico que não corresponde àquilo que ela é ou declara ser. A manifestação transfóbica, por sua vez, não se esgota no conteúdo, pois seu alcance depende de infraestruturas de visibilidade, recomendação e permanência.

2 O Direito de Fronteiras (GRECHINSKI, 2026) é um modelo jurídico transfeminista decolonial que toma as experiências situadas de sujeitas historicamente marginalizadas como ponto de partida para a interpretação e aplicação do Direito, compreendendo a fronteira como espaço epistemológico de tensão entre norma e vida e orientando a prática institucional à garantia material de direitos fundamentais.

A sociedade algorítmica revela-se, assim, como uma sociedade de fronteiras: corpo e dado, sujeita e perfil, discurso e infraestrutura, decisão humana e processamento automatizado, espaço público e poder privado. É nessas zonas de tensão que a transfobia algorítmica pode ser juridicamente compreendida como fenômeno sociotécnico.

5 Responsabilidade jurídica a partir das fronteiras

O Direito de Fronteiras não propõe abandonar as categorias jurídicas existentes, mas deslocar o ponto de incidência da interpretação. Em vez de perguntar exclusivamente se uma situação concreta cabe em uma categoria previamente estabelecida, parte-se da fronteira para identificar onde essa categoria deixa de explicar adequadamente a experiência. No caso da transfobia algorítmica, isso significa reinterpretar dano, autoria, nexo causal, dever de prevenção e responsabilidade à luz da arquitetura sociotécnica.

O dano pode ser cumulativo, informacional ou relacionado à visibilidade. A repetição de classificações inadequadas, a exposição reiterada, a associação persistente a conteúdos estigmatizantes ou a invisibilização sistemática podem produzir efeitos que não se concentram em um único evento. Um dado incorreto pode circular por diferentes sistemas e gerar novos registros incorretos, uma inferência sobre identidade de gênero pode desencadear consequências materiais, e a visibilidade pode assumir simultaneamente a dimensão de reconhecimento e de exposição. Para grupos historicamente invisibilizados, ser reconhecido é relevante, mas a hiperexposição, a sexualização ou a transformação do corpo em objeto de vigilância também podem constituir formas de violência (FREITAS, 2025).

O nexo causal igualmente exige contextualização. O dano pode resultar da criação do conteúdo, de sua circulação, de mecanismos de recomendação, de sua monetização, de sua permanência após denúncias ou da combinação entre essas circunstâncias. Isso não implica abandonar a causalidade, mas investigar a contribuição de diferentes condutas para o resultado. Do mesmo modo, a existência de um efeito discriminatório não autoriza automaticamente atribuir responsabilidade a determinado ator. É necessário examinar sua posição no circuito, seus poderes de intervenção, os riscos previsíveis e as medidas razoavelmente disponíveis para prevenção (FRETAS, 2025).

A proteção de dados constitui dimensão importante dessa análise. A Lei nº 13.709/2018 estabelece fundamentos, princípios, direitos dos titulares e deveres relacionados ao tratamento de dados pessoais. Para uma leitura transfeminista decolonial, entretanto, a questão não se esgota no controle individual sobre a informação. É necessário considerar também as inferências produzidas a partir dos dados e os efeitos concretos dessas operações sobre a autodeterminação identitária. Uma fotografia, uma sequência de buscas ou um conjunto de interações podem produzir inferências que não estavam contidas isoladamente em qualquer desses elementos. A relevância jurídica está, portanto, também no circuito que transforma informação em poder (BRASIL, 2018; ZUBOFF, 2019).

Essa perspectiva desloca a autonomia para uma dimensão existencial. Para pessoas trans, a possibilidade de existir juridicamente em condições de igualdade depende também de não ter sua identidade permanentemente submetida à validação, correção ou classificação por sistemas estruturados a partir de uma norma cisgênera. A proteção de dados articula-se, nesse sentido, à proteção da autodeterminação identitária.

Também a liberdade de expressão deve ser examinada a partir dessas fronteiras. A proteção constitucional da liberdade de expressão impede que toda manifestação ofensiva seja automaticamente convertida em discurso de ódio, mas não torna o ambiente digital juridicamente neutro. A questão exige considerar tanto o conteúdo quanto as estruturas que determinam sua circulação. Da mesma forma, o reconhecimento da violência algorítmica não autoriza atribuir automaticamente responsabilidade às plataformas. É necessário examinar os critérios de moderação, seus efeitos, a possibilidade de contestação e os deveres jurídicos aplicáveis (BRASIL, 2014).

A partir dessas premissas, a transfobia algorítmica pode ser compreendida a partir de cinco dimensões articuladas. Sua dimensão sociotécnica decorre da interação entre atores humanos, tecnologias e estruturas sociais. É também histórica, na medida em que sistemas de classificação e decisão não operam de forma neutra, mas sobre sociedades atravessadas por relações de poder preexistentes. Sua dimensão distribuída refere-se ao fato de que os danos podem resultar de uma cadeia de operações, decisões e agentes, dificultando sua atribuição a um único responsável. É fronteiriça porque se manifesta nas tensões entre categorias jurídicas consolidadas e experiências que não se ajustam plenamente a elas. Por fim, é situada, uma vez que sua compreensão exige considerar as

circunstâncias concretas em que o dano ocorre, os atores envolvidos, os dados mobilizados, a arquitetura da plataforma e os efeitos produzidos.

Esses elementos permitem formular uma matriz de investigação que tenha como ponto de partida a sujeita de direitos. Pergunta-se quem foi afetada e como sua experiência trans foi considerada ou desconsiderada; quais dados, perfis e inferências participaram do processo; quais operações algorítmicas interferiram na classificação ou circulação; quais poderes de governança e prevenção possuía a plataforma; quais padrões históricos foram reproduzidos; qual dano foi produzido; qual fronteira jurídica foi revelada; quais atores possuíam capacidade e dever de prevenir, interromper ou reparar; e, finalmente, quais medidas podem atingir não apenas o episódio, mas os mecanismos que contribuíram para sua produção.

Essa matriz não constitui um *checklist* fechado. Transformá-la em sequência rígida de requisitos reproduziria a universalização abstrata que a própria proposta aqui pretende problematizar. Sua função é investigativa, a finalidade é construir um mapa de responsabilidade sem dissolver a responsabilidade individual nas estruturas nem reduzir as estruturas a ações individuais.

6 Considerações finais

A transfobia nas redes sociais não pode ser adequadamente compreendida quando reduzida à existência de discursos produzidos por sujeitos individualmente identificáveis. Embora as manifestações explícitas de ódio constituam uma dimensão relevante da violência digital, a sociedade algorítmica produz outras formas de discriminação a partir das relações entre conteúdos, dados, classificações, sistemas de recomendação, plataformas e estruturas históricas de poder. O deslocamento realizado neste estudo consiste, portanto, em ampliar o olhar sobre a violência transfóbica nas redes sociais, passando do ato discursivo isolado para o circuito sociotécnico no qual diferentes elementos participam de sua produção e circulação.

Esse deslocamento não atribui autonomia moral aos algoritmos nem substitui a responsabilidade humana por uma responsabilização abstrata da tecnologia. Ao contrário, permite observar como decisões humanas e institucionais são incorporadas a infraestruturas capazes de produzir efeitos que não podem ser explicados exclusivamente pela intenção individual de um/a usuário/a. A análise jurídica dessas situações exige, assim, atenção às

posições ocupadas pelos diferentes atores, aos seus poderes de intervenção, aos riscos envolvidos e às possibilidades concretas de prevenção e reparação.

O diálogo estabelecido entre o transfeminismo decolonial, a reflexão sobre as não-coisas e o Direito de Fronteiras permite avançar nessa direção. A discussão sobre as não-coisas contribui para compreender as transformações pelas quais passam os objetos e as relações jurídicas na sociedade tecnológica. O transfeminismo decolonial desloca a análise para as sujeitas concretamente afetadas e para as relações históricas de poder que atravessam suas experiências. O Direito de Fronteiras, por sua vez, oferece uma perspectiva para aproximar essas dimensões e observar as tensões que surgem quando pessoa, dado, tecnologia, infraestrutura e estrutura social passam a operar de maneira articulada (GRECHINSKI, 2026; FREITAS, 2025).

A partir desse diálogo, o capítulo busca compreender a transfobia algorítmica para além da manifestação discursiva individual, considerando o conjunto de relações sociotécnicas que participam de sua produção, circulação e efeitos. Essa perspectiva desloca a atenção do sujeito que produz determinado conteúdo para as condições tecnológicas e institucionais que orientam sua distribuição, assim como dos dados isoladamente considerados para as classificações, inferências e decisões produzidas a partir deles. Do mesmo modo, os algoritmos são compreendidos em articulação com as estruturas sociais e relações de poder que atravessam seu desenvolvimento e utilização. Esse deslocamento permite, ainda, identificar situações que se constituem nas fronteiras das categorias jurídicas existentes e que desafiam seus modos tradicionais de enquadramento.

Para as pessoas trans, esse deslocamento possui uma dimensão fundamental. Reconhecê-las como sujeitas de direitos implica considerar não apenas sua proteção diante de agressões explícitas, mas também as condições para sua existência e reconhecimento nos sistemas de informação. Isso envolve enfrentar situações em que suas identidades podem ser reiteradamente negadas, corrigidas, patologizadas, sexualizadas ou tratadas como exceção pelos sistemas tecnológicos.

Nesse sentido, as reflexões desenvolvidas neste capítulo pretendem contribuir para a construção de um campo de problematização capaz de aproximar as discussões sobre tecnologia, direitos e experiências trans, no sentido da construção de uma teoria jurídica da transfobia algorítmica. A inovação está menos na criação de uma nova categoria jurídica do que na ampliação do olhar sobre onde e como a violência pode ser produzida. Nas

relações entre corpos, dados, algoritmos, plataformas e estruturas históricas de poder, a tecnologia deixa de aparecer como elemento neutro e passa a integrar o próprio objeto da investigação jurídica. É nesse espaço de fronteira que o diálogo entre o transfeminismo decolonial, a reflexão sobre as não-coisas e o Direito de Fronteiras pode contribuir para uma compreensão mais situada da transfobia algorítmica e para o reconhecimento das pessoas trans como sujeitas de direitos.

Referências

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 11, p. 89–117, maio/ago. 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004.

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.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 82.424/RS. Relator: Min. Moreira Alves. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 17 set. 2003. Diário da Justiça, Brasília, 19 mar. 2004.

BROWN, Alexander. What Is so Special about Online (as Compared to Offline) Hate Speech?. *Ethnicities*, v. 18, nº 3, mai., 2017, p 297–326. DOI: https://doi.org/10.1177/1468796817709846. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1468796817709846. Acesso em: 20 set 2026.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. Direito e não-coisas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

GEELS, Frank Willem. Why sustainability transitions are starting to accelerate via technical innovations but not through social innovations: five reasons and some critiques of transformations research. Global Sustainability, Cambridge, v. 9, e13, 2026. DOI: https://doi.

org/10.1017/sus.2025.100

GILLESPIE, Tarleton. Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media. New Haven: Yale University Press, 2018.

GRECHINSKI, Silvia Turra. Pessoas trans como sujeitas de direitos: do reconhecimento jurisprudencial às políticas de vida. 2026. Tese (Doutorado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, 2026.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Transfeminismo: teorias e práticas. Rio de Janeiro: Metanoia, 2014

LATOUR, Bruno. After lockdown: a metamorphosis. Cambridge: Polity Press, 2021

LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

NOBLE, Safiya Umoja. Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism. New York: New York University Press, 2018.

O'NEIL, Cathy. Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. New York: Crown, 2016.

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

ZUBOFF, Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: PublicAffairs, 2019.

Capítulo 40

CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: NOVOS DIREITOS COLETIVOS, IDENTITÁRIOS E DA NATUREZA

Bruna Emanuelle Barboza[1]
Maria Eduarda Buten[2]
Matheus Menezes Garcia de Barros Cordeiro[3]
Paulo Cesar de Lara[4]

1 Introdução

A tradição do constitucionalismo moderno e liberal estruturou-se sobre matrizes eurocêntricas que conceberam o Estado como uma estrutura unificada e o sujeito de direitos sob a perspectiva do indivíduo universal, abstrato e desvinculado de sua comunidade e do meio ambiente.

Contudo, essa construção foi fundada sobre uma hierarquização cultural que marginalizou os saberes, crenças e modos de vida das populações não europeias, tratando a natureza como um objeto inanimado e instrumental à disposição do ser humano.

A América Latina foi marcada por processos contínuos de instabilidade política, desigualdades sociais estruturais e pela espoliação histórica de seus recursos. Consequentemente, o formalismo jurídico tradicional revela-se insuficiente para assegurar a inclusão social e proteger a diversidade da região.

Diante dessas limitações, emerge o constitucionalismo latino-americano, uma vertente voltada para a majoração da participação democrática, o reconhecimento dos direitos humanos, o pluralismo

1 Acadêmico do Curso de Direito da UEPG. 2026. Email: 24013862@uepg.br
2 Acadêmico do Curso de Direito da UEPG. 2026. Email: 24037962@uepg.br
3 Acadêmico do Curso de Direito da UEPG. 2026. Email: 24006762@uepg.br
4 Doutor em Direitos Fundamentais e Democracia. Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

jurídico, a proteção socioambiental e a ampliação dos mecanismos de proteção democrática.

Fundamentado na crítica decolonial, esse movimento propõe romper com o viés eurocêntrico da ciência jurídica clássica ao questionar a hegemonia da modernidade ocidental, promovendo uma virada epistemológica que reconfigura o pacto estatal e amplia ontologicamente a categoria de sujeito de direitos.

Este capítulo tem como objetivo geral expor de que maneira o constitucionalismo latino-americano amplia a categoria de sujeito de direitos e reconhece direitos que não encontram correspondência plena no constitucionalismo liberal tradicional.

Como objetivos específicos, temos a compreensão do constitucionalismo latino-americano como um modelo constitucional mais adepto às especificidades do contexto brasileiro e a identificação dos direitos reconhecidos pelo constitucionalismo latino-americano.

A metodologia utilizada é de natureza crítico-dialética, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. Com isso, espera-se impactar na majoração do conhecimento popular do constitucionalismo latino-americano como instrumento de reconhecimento dos novos direitos.

Este capítulo tem como base três subprojetos de iniciação científica (PIBIC 2026-2027): a proteção do pantanal à luz do constitucionalismo latino-americano: os Direitos da Natureza como instrumento de tutela da biodiversidade (Cordeiro, 2026); a relação do constitucionalismo latino-americano e das religiões de matriz africana (Barboza, 2026); e a recorrência das mudanças constitucionais na América Latina: uma análise dos condicionantes políticos-institucionais e socioeconômicos (Buten, 2026).

2 Do constitucionalismo moderno ao constitucionalismo latino-americano

A formação cultural e política da América Latina, diferentemente das democracias liberais de matriz eurocêntrica e dos povos transplantados, foi marcada pela complexa interação entre a identidade cultural dos povos originários, dos europeus e dos africanos. Essa identidade regional não deriva de uma única tradição cultural homogênea, mas sim do processo histórico contínuo de contribuição de diversos povos e grupos sociais, a

partir da reação a sucessivas influências estrangeiras (Dussel, 1997, p. 20-21; Ribeiro, 2012, p. 17).

A formação dessa identidade, contudo, não ocorreu de maneira horizontal ou desprovida de relações de poder. O processo de colonização estabeleceu uma estrutura de hierarquização social, política e epistemológica, na qual os padrões culturais europeus foram posicionados como referências de racionalidade, civilização e organização política, enquanto os conhecimentos, costumes e formas de organização dos povos originários e afrodescendentes foram frequentemente deslegitimados (Barboza, 2026, p. 3).

Dessa maneira, a colonialidade não se restringiu ao domínio territorial exercido durante o período colonial, prolongando-se mediante estruturas sociais e institucionais que contribuíram para a marginalização de determinadas formas de conhecimento e de organização coletiva (Buten, 2026, p. 3).

A exclusão política de grupos historicamente marginalizados e os conflitos decorrentes da exploração do meio ambiente expuseram a insuficiência do modelo de Estado tradicional no contexto latino-americano, especialmente por conta dos sucessivos regimes autoritários, das crises econômicas e da forte desigualdade social. Assim, reformas constitucionais passaram a atuar como instrumentos de inclusão política e fortalecimento democrático (Gargarella, 2015, p. 100).

3 Novos direitos coletivos e identitários

Para compreender a ampliação dos direitos promovida pelo constitucionalismo latino-americano é necessário, primeiramente, analisar a concepção de sujeitos de direitos predominante no constitucionalismo moderno. As constituições elaboradas com berço no liberalismo nasceram de uma ideia centrada no indivíduo, vinculada à ideia de igualdade jurídica e à universalidade formal.

> A refundação do Estado pressupõe um novo tipo de constitucionalismo. Este constitucionalismo é muito diferente do constitucionalismo moderno concebido pelas elites políticas com o objetivo de estabelecer um Estado e uma nação com as seguintes características: um espaço geopolítico homogêneo onde as diferenças étnicas, culturais, religiosas ou regionais são desconsideradas ou suprimidas; claramente definido por fronteiras que o diferenciam do mundo exterior, ao mesmo tempo que o homogeneizam internamente; organizado por um conjunto

> integrado de instituições centrais que abrangem todo o território; capaz de contabilizar e identificar todos os habitantes, governado por um único sistema jurídico; e possuidor de uma força coercitiva que garante sua soberania interna e externa.[1] (Santos, 2010, p. 71-72, tradução nossa).

No contexto da América Latina, essa visão se mostrou insuficiente visto a existência da grande variedade de grupos, povos e comunidades com formas próprias de organização social e cultural. Boaventura de Sousa Santos (p. 86-92, 2010) destaca a importância de, ao analisar os processos constituintes latino-americanos, reconhecer os direitos coletivos e sujeitos coletivos, principalmente no que tange aos povos indígenas, quando os direitos individuais não são, por si só, suficientes para garantir a proteção daquela identidade e combater situações de discriminação. Diante disso, a diversidade deixa de ser apenas uma mera característica social dos indivíduos e passa a ser relevante para a própria estrutura constitucional do país.

Sob esse viés, a formação do modelo jurídico tradicional baseado em uma única cultura central, apresenta uma limitação ao ser estabelecido como uma forma legítima e exclusiva na aplicação do Direito, diante das diversidades socioculturais nas regiões latino-americanas. Sendo essa centralização um efetivo risco no reconhecimento e efetivação das demais organizações sociais, econômicas e étnicas (Dussel, 1996, p. 20-21).

Assim como, ao determinar tal organização social como universal, as demais sociedades são vistas como deslegitimadas no campo jurídico. Para isso, há a compreensão do pluralismo jurídico como uma das perspectivas a serem utilizadas para ampliar tais reconhecimentos culturais e, consequentemente, normativos (Barboza, 2026, p. 3).

Nesse contexto, a crise do modelo estatal tradicional não se manifestou apenas pela instabilidade política ou econômica, mas também pela dificuldade das instituições jurídicas em representar a pluralidade existente nas sociedades latino-americanas. A adoção de estruturas estatais

---

1 La refundación del Estado presupone un constitucionalismo de nuevo tipo. Es un constitucionalismo muy distinto del constitucionalismo moderno que ha sido concebido por las élites políticas con el objetivo de constituir un Estado y una nación con las siguientes características: espacio geopolítico homogéneo donde las diferencias étnicas, culturales, religiosas o regionales no cuentan o son suprimidas; bien delimitado por fronteras que lo diferencian con relación al exterior y lo desdiferencian internamente; organizado por un conjunto integrado de instituciones centrales que cubren todo el territorio; con capacidad para contar e identificar a todos los habitantes, regulado por un solo sistema de leyes; y poseedor de una fuerza coercitiva sin mal que le garantiza la soberanía interna y externa. (Santos, 2010, p. 71-72).

inspiradas predominantemente em modelos europeus contribuiu, em determinados contextos, para a reprodução de mecanismos de exclusão de comunidades indígenas, populações tradicionais e outros grupos historicamente marginalizados (Buten, 2026, p. 3).

As Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) consolidaram o constitucionalismo latino-americano ao desafiar abertamente o eurocentrismo jurídico, que desconsidera a cultura e os costumes originários, tradicionais e afrodescendentes. A ruptura epistemológica promovida, acarreta o pluralismo jurídico, rompendo com a igualdade formal abstrata em favor de uma igualdade material intercultural (Buten, 2026, p. 3).

Assim, o constitucionalismo latino-americano passou a incorporar mecanismos destinados não apenas à proteção individual, mas também ao reconhecimento da diversidade cultural, da participação política, das formas coletivas de organização social e dos direitos do meio ambiente (Cordeiro, 2026, p. 3).

O reconhecimento dos direitos identitários e culturais das sociedades afrodescendentes é um dos meios fundamentais para o constitucionalismo latino-americano assegurar efetivamente, com base jurídica e, consequentemente, a proteção sociocultural coletiva desses grupos minoritários (Avritzer; Marona; Dantas; Gomes, 2017, p. 237).

Em decorrência do racismo estrutural evidenciado no Brasil, as religiões afro-brasileiras, principalmente, além das diversas formas de manifestações artísticas e culturais, são constatadas pelo eurocentrismo como uma figura maligna. Baseado nessa ideologia, as identidades advindas da população afrodescendente e as suas respectivas religiões, como Umbanda e Candomblé, ainda são relacionadas ao mal definido pelo eurocentrismo. Para tanto, se faz necessário desmistificar tal perpetuação e efetuar legalmente as diferentes identidades culturais (Saraiva, 2017, p. 12-13).

4 Os Direitos da Natureza como ruptura ecocêntrica

A concepção moderna de Direito, influenciada pela racionalidade antropocêntrica, estabeleceu o ser humano como centro das relações jurídicas e sociais, enquanto a natureza foi compreendida predominantemente como objeto de conhecimento, exploração e domínio. Nesse sentido, a crítica de Dussel (1996, p. 132-133) à racionalidade moderna permite

compreender que a separação entre sujeito e mundo exterior contribuiu para a construção de uma relação de exterioridade entre o ser humano e a natureza.

Sob essa perspectiva, os elementos naturais são protegidos principalmente em razão de sua utilidade para a vida humana, e não necessariamente em razão de sua própria existência. Essa concepção é tensionada pelo constitucionalismo latino-americano, que passa a questionar a posição exclusivamente instrumental atribuída à natureza (Cordeiro, 2026, p. 4).

Essa transformação pode ser observada a partir da comparação entre diferentes modelos constitucionais de proteção ambiental. A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 225, reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à qualidade de vida, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo. Embora represente importante mecanismo de tutela ambiental, essa proteção permanece estruturada a partir da relação entre meio ambiente e qualidade de vida humana (Rocha; Lara; Borszcz, 2021, p. 34-39).

O constitucionalismo latino-americano, ao reconhecer a natureza como sujeito de direitos, questiona justamente essa relação de exterioridade e dominação, propondo uma compreensão na qual a proteção ambiental não depende exclusivamente da utilidade que determinado elemento natural possui para o ser humano (Cordeiro, 2026, p. 4).

Isto não significa que a relevância jurídica do meio ambiente é completamente invalidada no modelo constitucional brasileiro, mas que sua proteção é estruturada através do ponto de vista do homem, até porque o direito a um meio ambiente equilibrado está presente tanto nas constituições da Bolívia e do Equador, como na do Brasil, porém sua proteção é limitada ao ser humano ao ser convertida em objeto de conhecimento, exploração e domínio (Cordeiro, 2026, p. 4).

> Art. 33. As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável, protegido e equilibrado. O exercício deste direito deve permitir aos indivíduos e às coletividades das presentes e futuras gerações, bem como aos outros seres vivos, que se desenvolvam de maneira normal e permanente.[1] (Bolívia, 2009, tradução nossa).

1 Artículo 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente (Bolívia, 2009).

> Art. 71. - A natureza ou Pacha Mama, onde a vida se reproduz e se realiza, tem o direito de ter respeitados integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.
>
> Qualquer pessoa, comunidade, povo ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar esses direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição, no que couber.
>
> O Estado incentivará as pessoas físicas e jurídicas, bem como os coletivos, a proteger a natureza, e promoverá o respeito a todos os elementos que compõem um ecossistema.[2] (Equador, 2008, tradução nossa).
>
> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

5 Considerações finais

Em síntese, o referido capítulo destacou as segregações socioambientais e socioculturais ocorridas no processo histórico brasileiro. Assim como, a importância do constitucionalismo latino-americano como um dos modelos constitucionais eficazes de abrangência e proteção dos direitos coletivos e ambientais.

Para tanto, se faz presente o questionamento da efetivação desses direitos através do constitucionalismo latino-americano, por exemplo, em como o meio ambiente, mesmo reconhecido como um dos direitos fundamentais, se torna ainda um dos mecanismos de exploração econômica.

Compreendemos, portanto, que o constitucionalismo latino-americano foi capaz de ampliar a categoria de sujeito de direitos e reconhecer novos direitos identitários, coletivos e da natureza, o que verifica a tese de

2 Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (Equador, 2008).

que ele representa um modelo constitucional mais adepto às especificidades do contexto brasileiro.

Referências

AVRITZER, L.; MARONA, M. C.; DANTAS, F. A. C.; GOMES, L. C. B. O constitucionalismo democrático latino-americano em debate. São Paulo: **Autêntica Editora**, 2017. E-book. ISBN 9788551300138. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788551300138/. Acesso em: 04 jun. 2026.

BARBOZA, B. E. **A RELAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**. 2026. Subprojeto de Iniciação Científica – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2026.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. **Constituição Política do Estado**: promulgada em 7 de fevereiro de 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa**

do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 maio 2026.

BUTEN, M. E. **A RECORRÊNCIA DAS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS NA AMÉRICA LATINA**: UMA ANÁLISE DOS CONDICIONANTES POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS E SOCIOECONÔMICOS. 2026. Subprojeto de Iniciação Científica – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2026.

CORDEIRO, M. M. G. B. **A PROTEÇÃO DO PANTANAL À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**: Os Direitos da Natureza como instrumento de tutela da biodiversidade. 2026. Subprojeto de Iniciação Científica – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2026.

DUSSEL, E. **Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação**. São Paulo: Paulinas, 1996.

EQUADOR. [Constituição (2008)]. **Constituição da República do Equador**: promulgada em 20 de outubro de 2008. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/

constitucion_de_la_republica_del_ecuador.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

GARGARELLA, R. La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas: entre lo viejo y lo nuevo. **Nueva Sociedad**, *[S.l.]*, nº 257, jul-ago 2015.Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Gargarella_258.pdf. Acesso em: 04 junho 2026.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro**. 11. Ed. São Paulo: Editora Schwarcz S.A., 2012.

ROCHA, A. A.; LARA, P. C.; BORSZCZ, L. H. Constitucionalismo latino-americano: origens e desdobramentos. In: VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de (Org.). **Direito**: uma autêntica e genuína ciência autônoma. Ponta Grossa: Atena Editora, 2021. cap. 3, p. 26–42. Disponível em: https://doi.org/10.22533/at.ed.4472101103. Acesso em: 4 jun. 2026.

SANTOS, B. S. **Refundación del Estado en América Latina**: perspectivas desde una epistemología del Sur.

SARAIVA, L. A. F. De vodum a caboclo: trajetória de Legbá no terreiro de Tambor de Mina e Terecô. **Revista Calundu**: Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-20, jan./jun. 2017.

Capítulo 41

A FALTA DE INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA DEMONSTRA QUE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO AINDA NÃO ESTÃO PREPARADAS PARA OFERECER A INCLUSÃO?

Caio Silva de Sousa[1]

1 Introdução

A presente pesquisa tem como foco o direito à educação, positivado pelo artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um direito social.

Explora a preocupação e o cuidado da sociedade no processo de desenvolvimento da democracia dentro dos parâmetros contemporâneos, ou até mesmo na reafirmação desta. Para tanto, a legislação pauta diante do contexto universal de proteção aos direitos humanos, uma democracia baseada na igualdade e na liberdade, com o objetivo de defender esses direitos e rejeitar as desigualdades sociais e todas as formas de exclusão.

No entanto, toda essa perspectiva pode ser percebida com um caráter peculiarmente utópico em sua prática, pois diante dos olhares modernos e cheios de propostas inclusivas, ainda pode-se perceber que se tem um corpo social com características marcadas pela opressão, pela

1 Advogado. Doutor e Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá. Professor de Direito Constitucional, Processo Civil, Teoria Geral do Processo e Deontologia Jurídica. Integrante do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo(s), Direitos e Democracia - CODIDEM (vinculado ao PPDG-UNESA/RJ). Associado ao Instituto Nacional de Pesquisa e Promoção de Direitos Humanos - INPPDH. Consultor de Direitos Humanos, Direitos da Pessoa com Deficiência e Doenças Raras do Consulado Americano no Rio de Janeiro. Consultor jurídico e especialista em Direito Desportivo, Direitos da Pessoa com Deficiência e Doenças Raras. Membro do Comitê Jurídico da Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down – FBASD. Coordenador da Diretoria da Pessoa com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Estado do Rio de Janeiro. Ex-presidente da Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: caiosilvadesousa@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4401534471793657.

discriminação e pela diferenciação. A inclusão não só na ausência de acessibilidade, mas também na forma como é vista e tratada à pessoa com deficiência, ainda não acontece.

Essas características são a verdadeira materialização da violação dos direitos e dos princípios adotados por nosso Estado Democrático de Direito. Práticas que burlam de forma sigilosa princípios de igualdade e ocasionam os estigmas, como o da imagem de que uma pessoa com deficiência é totalmente dependente, sendo incapaz de realizar suas tarefas sozinha. A acessibilidade atitudinal ainda não se faz presente no comportamento e no olhar da sociedade.

Panorama esse que pode ser danoso em contextos bem superiores ao social, atrapalhando diretamente na relação biopsicossocial do indivíduo e desencadeando bloqueios muitas vezes irreversíveis.

Compete destacar que ainda há pessoas com deficiência excluídas do acesso e do usufruto da educação regular no ensino privado, que tecnicamente deveria atender a todos que se propõe a pagar. Fato este que comprova os olhares de discriminação dispensados à essas pessoas e a falta de preparo das instituições e dos profissionais da educação.

No entanto, o estranhamento se inicia através desse ponto, vez que o sistema educacional vem sendo alterado de forma que abarque as necessidades e peculiaridades de todos os alunos. Essas mudanças vão desde a transmutação da convivência diária, até a acessibilidade que aquele meio educacional oferece, incluindo até uma alteração na organização do trabalho pedagógico da instituição.

Assim, emerge o questionamento quanto a colocação da palavra "deficiência", pois segundo os dicionários essa palavra carrega tradução de "insuficiência ou ausência de funcionamentos". Contudo, a insuficiência que capacita à inclusão seria da pessoa ou das instituições de ensino privado que são dotadas da ausência de funcionamento? A deficiência do meio que não garante a inclusão.

Através dessa análise, objetiva-se encontrar o ponto que equilibra a inclusão de um estudante com deficiência na escola regular e na universidade, bem como comparar a efetiva inclusão, com as práticas integralistas utilizadas pelas instituições em questão. Para tanto, apresenta-se a legislação que pauta a inclusão, com as possibilidades e limites entre o proposto, o objetivado e o realizado, através de pesquisa bibliográfica e empírica.

Diante da indispensabilidade de ampliar o conhecimento a respeito da temática e de conhecer o processo de inclusão da pessoa com deficiência na rede regular de ensino privado, é que surgiu motivação para a presente pesquisa, além de demonstrar os desafios por essas pessoas e seus familiares.

2 Considerações sobre o conceito de pessoa com deficiência e a inclusão nas instituições de ensino

A educação inclusiva no Brasil tem políticas públicas idealizadas na convenção da pessoa com deficiência da ONU e, para tanto, carrega seus traços de defesa assídua pela vida, pelas liberdades e pela dignidade humana. No entanto, embora tenham sido desenvolvidas por meio de um discurso democrático que preza as diversidades e a solidariedade, não tem traduções proporcionais diante dos meios sociais.

É visível que as políticas educativas não se traduziram em ensino inclusivo de fato para as pessoas com deficiência, principalmente através do panorama evidenciado com pauta no discurso inclusivo elaborado sobre os mesmos princípios da cultura opressora que nossa sociedade carrega e o olhar de discriminação.

Implicitamente há exclusão de determinados segmentos da população educacional. FREIRE (2005, p.7) discorre sobre seu ponto de vista, em que a sociedade possui uma dinâmica estrutural capaz de conduzir à "dominação de consciências" e "a pedagogia dominante é a pedagogia das classes dominantes". Assim, há uma tendência instintiva a repelir os outros, resistindo a inclusão.

Diante deste prisma, torna-se capaz a compreensão de necessidade da discussão sobre inclusão nas escolas regulares e nas universidades, vez que é de grande valia para sociedade cercar em todos os segmentos o efetivo ato de incluir, respeitando as características e as necessidades de cada um.

A Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, sacramentada no Brasil através do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, pelo texto dado ao §3º do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi consequentemente ratificada, pela promulgação do Decreto federal nº 6.949/09. Ambos contextualizando um novo conceito de pessoa com deficiência. A qual segue a disposição do preâmbulo:

> e) Reconhecendo que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e

> as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas [...]

Este novo conceito verifica que a deficiência passa a ser não mais uma característica da pessoa, mas também uma dimensão social. Dessa forma, ao trazer essa concepção, a perspectiva aqui discorrida torna perceptível que o núcleo da definição é a interação dos impedimentos que as pessoas com deficiência têm diante das barreiras sociais e estruturais nas escolas regulares e das universidades de ensino privado, tendo como resultado a obstrução da sua participação plena e efetiva nas atividades do currículo escolar, em condição de igualdade com as demais pessoas. A falta de acessibilidade para que o aluno com deficiência possa ter condições de igualdade com os outros alunos.

Em artigo publicado no ano de 2017, foi identificado que um dos aspectos mais claros do preconceito em torno da deficiência é o desconhecimento do significado e da abrangência do conceito, e até mesmo da palavra deficiência. Não sendo necessário buscar os mais complexos meandros dos contextos que perpassam a questão, para verificar a grande frequência de erros na utilização do conceito.

Mesmo que ainda sobre a visão clínica de deficiência, as referidas legislações trouxeram a pauta inclusiva para dentro das instituições de ensino. Assim se faz por entender que as escolas e universidades estão submetidas as mesmas bases inclusivas, por desempenharem em suas instituições, a função delegada de prover o ensino.

A falta de informação e conhecimento faz com que a inclusão não seja feita de forma correta e algumas instituições usam desse desconhecimento para não cumprir com seus deveres com os alunos com deficiência ou de trabalhando apenas a integração, quando não dão a assistência necessária para o desenvolvimento pleno do aluno.

Aditando que a Constituição garante o direito à educação, é incontestável que esse direito seja traduzido como atendimento das especificidades de cada aluno, incluindo os educandos com deficiência, sem prejuízo da escolarização regular. Também é importante que a instituição esteja com os profissionais preparados para o acolhimento e a tratativa de forma correta para a verdadeira inclusão.

De acordo com SASSAKI (2010, p. 40), "é um processo que contribui para um novo tipo de sociedade através de transformações, nos ambientes físicos". Da mesma forma que posteriormente o autor menciona

"na mentalidade de todas as pessoas" como mecanismo essencial para transformação da sociedade.

Destarte, inclusão é a palavra que traduz igualdade, fraternidade, direitos humanos ou democracia, conforme a compreensão exemplar de John Wilson (2000). Conceitos que apesar de estarem extremamente popularizados, são difíceis de colocar em prática em razão da problemática social encontrada no cotidiano dentro das instituições. Não apenas do meio, mas da acessibilidade atitudinal. Enquanto o olhar para as pessoas com deficiência não estiver de igualdade, vai ter apenas a integração.

Iniciando a partir deste evento a proposta de que a educação se deve processar em escolas regulares, escolas inclusivas, universidades, que proporcionam meios capazes de combater qualquer discriminação, de forma que se possa utilizar a educação como meio de construir uma sociedade inclusiva. Quanto ao princípio fundamental das escolas inclusiva:

> O princípio fundamental das escolas inclusivas consiste em todos os alunos aprenderem juntos, sempre que possível, independentemente das dificuldades das diferenças que apresentem. Estas escolas devem reconhecer e satisfazer as necessidades diversas dos seus alunos, adaptando-se aos vários estilos e ritmos de aprendizagem, de modo a garantir um bom nível de educação para todos, através de currículos adequados, de uma boa organização escolar, de estratégias pedagógicas, de utilização de recursos e de uma cooperação com as respectivas comunidades. É preciso, portanto, um conjunto de apoios e de serviços para satisfazer o conjunto de necessidades especiais dentro da escola. (Declaração de Salamanca, 1994: 11-12).

> Educação integrada e reabilitação comunitária representam abordagens complementares àqueles com necessidades especiais. Ambas se baseiam nos princípios de inclusão, integração e participação e representam abordagens bem-testadas e financeiramente efetivas para promoção de igualdade de acesso para aqueles com necessidades educacionais especiais como parte de uma estratégia nacional que objetive o alcance de educação para todos. (Declaração de Salamanca, 1994: 13)

No entanto, vista hoje através do novo ponto de vista que conceitua a pessoa com deficiência, a entender que tais conceitos se somam em todos os aspectos positivos que possuem, subtraindo o preconceito contido na visão de que todo o déficit está contido nas pessoas e não no meio em que circulam.

3 Escolas e Universidades Inclusivas

As instituições tanto públicas quanto privadas, em sua maioria, ainda possuem enorme dificuldade de capacitar suas unidades de forma que contemple o requerido no capítulo IV da Lei Brasileira de Inclusão ao tratar do direito a educação. Para tal fim, as barreiras arquitetônicas são identificadas na falta de adequação do meio para permitir o livre acesso de cada um daqueles que ali transita, de forma autônoma e segura. Em muitos casos não seguem a norma técnica e mesmo ditas inclusivas não têm efetivamente a acessibilidade necessária.

Barreiras comunicacionais, na dificuldade de interação de todos que integram aquele ambiente; lembrando que apesar de existirem diversas formas de comunicação, é primordial que a mensagem seja transmitida e compreendida. O que gera uma barreira na socialização do aluno com os outros estudantes, professores e funcionários da instituição. A falha é na comunicação verbal e não verbal. A falta de placas e material didático em braile, computadores adaptados e salas de aula com equipamentos e professores capacitados para essa comunicação.

Já as barreiras metodológicas são evidencias através da metodologia precária de ensino, que demonstra mais inserção do que inclusão, não estando assim a contento do pretendido e a barreira atitudinal, que atualmente é a mais significantemente preocupante, pois tem como base o preconceito que fomenta a visão limitadora de capacidade da pessoa com deficiência e a falta de interesse das instituições e dos profissionais de se capacitarem para trabalhar a inclusão de forma literal.

Segundo o Censo da Educação de 2016, 57,8% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência incluídos em turmas regulares e apenas 0,45% de matrículas no ensino superior são de alunos com deficiência. Na rede privada, o percentual é de 0,35%, enquanto na rede pública ele chega a 0,73%, dados do Censo da Educação Superior 2017.

Pelos dados dos Censos pode-se constatar que a educação ainda não é inclusiva, as escolas não estão preparadas e as universidades se tornam quase que algo utópico para pessoas com deficiência. Como conseqüência desses dados a inclusão no mercado de trabalho posteriormente também será prejudicada.

A inclusão se apresenta na forma de alternativa, só que dessa vez como um compromisso com a educação e com o ser humano. Porém, não é demais registrar que para atuar neste meio inclusivo não bastam

somente títulos, mas também muita dedicação e respeito a todos os alunos que participam do meio, de forma que a estes sejam garantidos direitos simples e essenciais, como carinho, atenção, dedicação e oportunidade de viver como um ser humano, aprendendo e evoluindo independente de suas pessoalidades.

4 Atendimento Educacional Especializado e as salas de recurso

O Atendimento Educacional Especializado – AEE, descrito na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, inciso III, dispõe que o mesmo deve acontecer preferencialmente na rede regular de ensino. E em subsequência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de n° 9394/96 (BRASIL, 1996), em seu parágrafo 2º do artigo 59, previu o atendimento educacional especializado, indicando que esse seria feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não fosse possível a sua integração nas turmas regulares de ensino.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) consiste no Atendimento Educacional Especializado, que é um serviço da educação especial que identifica, elabora e organiza recursos pedagógicos e de acessibilidade, que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas (SEESP/MEC, 2008). Dessa forma, é capaz de suplementar a formação do aluno com deficiência, visando a sua autonomia na escola e fora dela, constituindo um programa obrigatório pelos sistemas de ensino.

Essa proposta é realizada, de preferência, nas escolas e universidades comuns, em um espaço físico denominado *Sala de Recursos Multifuncionais* e, para tanto é parte integrante do projeto pedagógico da instituição. Nessas salas, os alunos alvos do programa, são pessoas com deficiência, que anteriormente faziam parte da "educação especial", mas que hoje primam pela inclusão.

Sendo esse o primeiro passo da instituição de ensino para englobar e incluir esse aluno, contando que a matrícula no AEE está condicionada a matrícula no ensino regular. Conforme estabelecido na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e no Decreto Federal n° 6.571/2008.

5 Conclusão

À frente de todas as questões abordadas, conclui-se a importância de incluir a pessoa com deficiência na rede regular de ensino, para assim possibilitar à mesma o acesso ao conhecimento e à possibilidade de ser respeitada e ter seu potencial estimulado.

A escola é o local onde o estudante extrai os recursos para atuar nas condutas diárias e a universidade um local para a continuidade dos estudos e qualificação profissional. E por isso, esse ambiente escolar e universitário deve ser planejado e estruturado, uma vez que é o meio de desenvolvimento do estudante.

Apesar das leis estarem incentivando as instituições de ensino a incluírem os alunos com deficiência, muitas destas não possuem o menor preparo em seu corpo docente ou em sua estrutura. E em consequência, levam estes alunos às classes comuns sem o acompanhamento do professor especializado ignorando assim as necessidades específicas dos alunos, fazendo com que eles sigam um processo único de desenvolvimento, ao mesmo tempo e para todas as idades, extinguindo o atendimento de educação especial antes do tempo e esperando que os professores de classe regular ensinem os estudantes com deficiência sem qualquer suporte técnico.

A proposta de inclusão vem sendo estimulada em diversas escolas do Brasil e envolve desde a Educação Infantil até a Educação Superior. E para tanto, as transformações sociais e comportamentais, e até mesmo tecnológicas, nesse processo, possibilitam a ampliação das potencialidades de todos os alunos. Quando possuem o apoio necessário para desenvolvimento pleno.

A construção da perspectiva inclusiva será possível se ela for mantida como um projeto da sociedade, sem que seja esquecida a importância da escola como propulsora, pois esta funciona como condutora de socialização e interação social. Quando o ensino básico não é feito de forma com que a criança possa se desenvolver de forma plena, a ida para o ensino superior torna uma realidade cada vez mais distante para a pessoa com deficiência.

Ratificando ainda que o direito à educação se trata de uma necessidade humana natural, oponível aos sistemas de ensino privado, por sua dimensão civil, social e política. Contudo, para uma cidadania plena é fundamental diminuir as desigualdades, preconceitos e discriminação na sociedade e as medidas de inclusão social das pessoas com deficiência,

no segmento educacional, são um caminho próspero para igualdade. A socialização de crianças e jovens com deficiência ajuda na quebra do paradigma da imagem que fazem de pessoas incapazes ou dependentes.

Diante disso, é possível entender que incluir não é uma ação impossível de ser concretizada, pois se apresenta como uma forma de garantir direitos, ampliar conhecimentos, quebrar paradigmas e principalmente de garantir as condições humanas para o desenvolvimento e socialização. É trabalhar para que as pessoas com deficiências não sejam vistas como pessoas incapazes de conviver e ter uma vida normal.

Apesar de aparentemente ainda ser um projeto de difícil aquisição, não difere dos propósitos gerais da educação que giram em torno da formação integral dos estudantes, sendo somado apenas, que essa formação integral atinja a todos.

O desenvolvimento das potencialidades dos alunos é um fator crucial na educação e a escola e universidade, sendo o meio para tal obtenção, contribui de forma essencial para que isso aconteça. Deste modo, todos os estudantes são dignos de ações metodológicas que estimulem seu aprendizado, sejam esses estudantes, ditos normais ou pessoas com deficiência, como um direito inerente a todos.

Diante deste contexto, faz-se compreensível a necessidade de colocar em prática a Declaração dos Direitos Humanos que legitima e exige de cada ser humano que logo após seu nascimento, já seja este incluído na sociedade e tenha o direito de ser tratado e viver com toda dignidade que lhe couber.

É entendido também, a título de conclusão, que toda proposta pedagógica que objetive desenvolver os alunos com deficiência nos campos sociais, devem ter como prioridade a valorização e a compreensão humana, visualizando as condições que todos possuem de aprender, se aprimorar, adquirir habilidades e competências. Todos têm condições de aprender desde que tenham condições de igualdade para que despertem seu potencial.

A educação inclusiva pauta-se justamente nessa premissa. Um processo lento, com capacidade de implantar na sociedade a noção de humanidade que ainda não se é amplamente difundida. Para que derrube as barreiras do preconceito e da discriminação.

Elencando conjuntamente, que após todo o exposto, resta incontestável a afirmação de que as instituições de ensino, em seus núcleos escolares e universitários, ainda não possuem o preparo adequado para

receber e lidar com as diversidades de forma satisfatória e plena. E mesmo que exista um encaminhamento produzido pela legislação, ainda há um longo caminho de adaptação efetiva a ser percorrido.

Portanto, com a definição conceitual da palavra deficiência, é tangível a percepção de que o meio educacional ainda é deveras deficiente, quando falha no atendimento, assistência e na inclusão de seus alunos como um todo. Através da educação inclusiva pode ser dado o primeiro passo para a socialização, inclusão e quebra dos preconceitos com as pessoas com deficiência.

Referências

BRASIL**, Constituição da República Federativa do Brasil**, São Paulo: Editora Saraiva, 1998.**Declaração de Salamanca.** ***Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrasil***. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: http://www.educabrasil.com.br/declaracao-de-salamanca/. Acesso em: 12 de setembro de 2026.

_____, Decreto Nº. 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a **implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6094.htm Acesso em: 12 de setembro de 2026.

_____, Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União. Brasília, nº 248.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Disponível no sítio http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Inclusão: revista da educação especial, v. 4, n 1, janeiro/junho 2008. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

_____. RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2 DE OUTUBRO DE 2009. Institui **Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica**, modalidade Educação Especial. Brasília

Censo da educação superior 2017, Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/97041-apresentac-a-o-censo-superior-u-

ltimo/file Acesso em: 02 de abril de 2022.

Censo da educação escolar 2016, Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/fevereiro-2017-pdf/59931-app-censo-escolar-da-educacao-basica-2016-pdf-1/file / Acesso em: 02 de abril de 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 48ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

Matrículas de alunos com deficiência representam menos de 0,5% do total, Disponível em: **https://revistaensinosuperior.com.br/matriculas-de-alunos-com-deficiencia-representam-menos-de-05-do-total/** Acesso em: 12 de setembro de 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL. Fundação Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva organizadores. **O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular**. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2004

SASSAKI, Romeu Kazumi. (2010) **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 8ª ed. Rio de Janeiro: WVA.

SOUSA, Caio Silva de. (2017). O Direito Atual e as Novas Fronteiras Jurídicas. Pag.484. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave Barcelos, Portugal.

Capítulo 42

A RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO INVESTIDOR-ANJO NO ECOSSISTEMA DE STARTUPS: DA BLINDAGEM LEGAL À GARANTIA PROCESSUAL

Eduardo Tourinho Gomes[1]

1 Introdução

O financiamento de empresas nascentes deixou de ser, no Brasil, fenômeno marginal. Segundo a Pesquisa Anual de Investimento Anjo divulgada pela organização Anjos do Brasil em junho de 2026, o investimento anjo brasileiro movimentou R$ 919 milhões no ano-base de 2025, com crescimento de 4,2% sobre o exercício anterior, distribuídos entre 8.044 investidores ativos e com ticket médio anual de R$ 114 mil por investidor (ANJOS DO BRASIL, 2026). O dado que mais interessa ao jurista não é o volume, modesto quando comparado ao capital institucional de risco, e sim a pulverização que ele revela: trata-se, majoritariamente, de recursos de pessoas físicas aportados em negócios de altíssimo risco e liquidez quase nula. A ordem de grandeza desse risco aparece com nitidez nos dados de estágio inicial: segundo levantamento da Crunchbase, a proporção de startups que, depois de uma rodada seed, alcançam a Série A caiu de patamares superiores a 55% ao longo da década de 2010 para 24% na coorte de 2023 e 16% na de 2024 (Teare, 2026). Os números são do mercado norte-americano e não se transpõem ao caso brasileiro, mas dimensionam o que significa aportar capital em empresa nascente. Sobre a emergência das startups financeiras, ver Chishti e Barberis (2017).

Esse perfil explica por que a responsabilidade patrimonial do investidor é, no ecossistema de inovação, problema estrutural e não detalhe contratual. Quem destina algumas centenas de milhares de reais a três ou quatro empresas nascentes não está disposto a responder, nem teria condições de fazê-lo, pelo passivo trabalhista, tributário ou consumerista

1 Advogado. E-mail: eduardo@ltg.adv.br

de negócios sobre os quais não exerce gestão. Se o aporte puder converter-se em porta de entrada para a execução de dívidas alheias, o capital não se desloca para a atividade inovadora.

O legislador brasileiro percebeu o problema e respondeu em dois tempos. Primeiro, a Lei Complementar n. 155/2016 acrescentou os arts. 61-A a 61-D à Lei Complementar n. 123/2006, criando a figura do investidor-anjo e o correspondente contrato de participação. Depois, a Lei Complementar n. 182/2021, o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador, generalizou a proteção, desvinculando-a do enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte e explicitando, no art. 8º, que o investidor não responde por dívidas da empresa nem é alcançado pela desconsideração da personalidade jurídica. A promessa normativa é, portanto, ampla. Resta saber se ela se sustenta na prática forense. Este capítulo enfrenta a seguinte pergunta: em que medida a blindagem patrimonial atribuída ao investidor-anjo pelo art. 61-A, § 4º, da LC n. 123/2006 e pelo art. 8º da LC n. 182/2021 é efetiva diante do regime brasileiro de desconsideração da personalidade jurídica?

A hipótese que se sustenta é a de que a blindagem material é hoje sólida, mas sua efetividade depende menos do enunciado legal do que de dois fatores que lhe são externos: o regime processual de aplicação da desconsideração, em especial o incidente dos arts. 133 a 137 do Código de Processo Civil, e a conduta concreta do investidor no período posterior ao aporte. Dito de outro modo, a garantia do investidor-anjo migrou, no direito brasileiro recente, do plano do direito material para o plano do processo.

A pesquisa é bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, e trabalha com a legislação vigente, com os precedentes qualificados firmados entre outubro de 2025 e maio de 2026 pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Superior do Trabalho e com a doutrina brasileira sobre o tema. Os dados de mercado, de origem predominantemente norte-americana, servem apenas a título ilustrativo. O texto organiza-se em três seções: a categoria jurídica do investidor-anjo; a tensão entre a blindagem e a desconsideração; e o deslocamento da garantia para o processo.

2 O investidor-anjo como categoria jurídica

2.1 Da Lei Complementar n. 155/2016 ao marco legal das startups

Antes de 2016, o aporte em empresa nascente era acomodado em instrumentos genéricos, todos com custo relevante para o investidor: a entrada direta no quadro societário atraía o regime societário integral; a sociedade em conta de participação expunha o sócio participante ao risco de ser tratado como ostensivo; e o mútuo conversível, embora o mais difundido, não oferecia blindagem legal expressa. A Lei Complementar n. 155/2016 rompeu esse quadro ao criar um tipo contratual próprio. Nos termos do art. 61-A, caput, da LC n. 123/2006, a sociedade pode admitir aporte de capital que não integra o capital social. O contrato de participação deve consignar as finalidades de fomento à inovação e a investimentos produtivos, com vigência não superior a sete anos (§ 1º), e o aporte pode hoje ser realizado por pessoa física, por pessoa jurídica ou por fundos de investimento, conforme regulamento da Comissão de Valores Mobiliários, todos denominados investidores-anjos (§ 2º, na redação da LC n. 182/2021). Os valores aportados não são receita para fins de enquadramento (§ 5º) e o resgate depende do decurso de, no mínimo, dois anos, pagando-se os haveres na forma do art. 1.031 do Código Civil, sem ultrapassar o valor investido corrigido (§ 7º).

O núcleo da proteção está nos §§ 3º e 4º. O § 3º dispõe que "a atividade constitutiva do objeto social é exercida unicamente por sócios regulares, em seu nome individual e sob sua exclusiva responsabilidade" (BRASIL, 2006). O enunciado não é meramente descritivo: ele aloca a atividade empresarial e, com ela, o risco correspondente. O § 4º extrai as consequências, o investidor-anjo não é considerado sócio, não responde por qualquer dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, e não lhe é aplicável o art. 50 do Código Civil.

A Lei Complementar n. 182/2021 reescreveu parte desse regime em dois movimentos que a literatura nem sempre distingue. De um lado, ampliou os direitos do investidor: o § 4º, I, passou a ressalvar "a possibilidade de participação nas deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme pactuação contratual" (BRASIL, 2006), e os novos incisos IV e V asseguraram-lhe exigir contas da administração e os balanços anuais, além de examinar livros e documentos. De outro, flexibilizou a remuneração: o § 6º, que a limitava a cinquenta por cento dos lucros distribuídos, foi substituído por regra que faculta às partes estipular

remuneração periódica ou prever a conversão do aporte em participação societária; e o prazo máximo de remuneração passou de cinco para sete anos (§ 4º, III).

A observação é decisiva: o legislador de 2021 reforçou a posição informacional do investidor sem lhe atribuir gestão, traçando no próprio texto legal a fronteira entre a governança consultiva, admitida, e a ingerência administrativa, vedada, fronteira que separa o investidor protegido daquele exposto à responsabilização.

A limitação original do regime era o seu campo de incidência: apenas microempresas e empresas de pequeno porte. A LC n. 182/2021 corrigiu a distorção. Além de definir startup no art. 4º, organizações nascentes ou em operação recente, caracterizadas pela inovação aplicada ao modelo de negócios, aos produtos ou aos serviços, observados limites de receita bruta e de tempo de inscrição no cadastro nacional de pessoas jurídicas , , catalogou no art. 5º, § 1º, sete instrumentos de aporte que não integram o capital social, entre eles o contrato de opção de subscrição ou de compra, a debênture conversível, o mútuo conversível, a sociedade em conta de participação e o próprio contrato de investimento-anjo da LC n. 123/2006.

2.2 O feixe normativo da não responsabilidade

O art. 8º da LC n. 182/2021 é o dispositivo central para a questão aqui proposta. O inciso I reitera que o investidor não é sócio ou acionista e não tem direito a gerência ou a voto na administração, conforme pactuação contratual. O inciso II estabelece que ele não responde por qualquer dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, não se lhe estendendo o art. 50 do Código Civil, o art. 855-A da Consolidação das Leis do Trabalho, os arts. 124, 134 e 135 do Código Tributário Nacional "e em outras disposições atinentes à desconsideração da personalidade jurídica existentes na legislação vigente" (BRASIL, 2021).

A técnica merece atenção: o legislador não se contentou com fórmula genérica de irresponsabilidade, foi buscar um a um os dispositivos historicamente usados para alcançar o patrimônio de terceiros nas frentes cível, trabalhista e tributária, acrescentando cláusula de fechamento para as demais, resposta deliberada a um diagnóstico de insegurança que a doutrina apontava desde 2016 (LANA; Pimenta, 2022). A blindagem, contudo, não é absoluta, e o próprio dispositivo o reconhece. O parágrafo único

do art. 8º ressalva que as proteções "não se aplicam às hipóteses de dolo, de fraude ou de simulação com o envolvimento do investidor" (BRASIL, 2021). Essa ressalva, adiante examinada, é o eixo de toda a discussão sobre a efetividade do regime.

Duas notas complementam o quadro normativo. A primeira é tributária: a Instrução Normativa RFB n. 1.719/2017 submete os rendimentos do contrato de participação a alíquotas regressivas de imposto de renda retido na fonte, de vinte e dois vírgula cinco a quinze por cento conforme o prazo; a norma, porém, é anterior à LC n. 182/2021 e refere-se a microempresas e empresas de pequeno porte, deixando em aberto o tratamento das investidas fora desse enquadramento. A segunda é regulatória: a Resolução CVM n. 88, de 27 de abril de 2022, disciplina a oferta pública de valores mobiliários de sociedades empresárias de pequeno porte em plataformas eletrônicas de investimento participativo, com captação máxima de quinze milhões de reais por emissor a cada ano e limite anual de vinte mil reais para o investidor não qualificado, parâmetros submetidos a revisão pela Consulta Pública SDM n. 05/2025, cuja norma substitutiva integra a Agenda Regulatória 2026 da autarquia e ainda não foi editada.

Quadro 1, Regimes de responsabilidade comparados nos principais instrumentos de aporte

Critério	**Contrato de participação**	**Mútuo conversível**	**Equity direto**
Integra o capital social	Não	Não, até a conversão	Sim
Blindagem legal expressa	Sim (art. 61-A, § 4º; art. 8º)	Sim, enquanto não convertido (art. 8º)	Não
Gerência ou voto	Vedados; admitida participação consultiva	Inexistentes até a conversão	Inerentes à condição de sócio
Exposição à desconsideração	Afastada, salvo dolo, fraude ou simulação	Afastada, salvo dolo, fraude ou simulação	Integral, nos termos do art. 50 do CC
Ponto de atenção prático	Requalificação por ingerência de fato	Momento e condições da conversão	Passivo societário e dificuldade de saída

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2002, 2006, 2021).

3 A tensão entre a blindagem legal e a desconsideração da personalidade jurídica

3.1 O art. 50 do Código Civil depois da Lei n. 13.874/2019

A desconsideração, no direito brasileiro comum, é regida pela teoria maior: não basta o inadimplemento nem a insuficiência patrimonial; exige-se abuso da personalidade, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial. A Lei n. 13.874/2019, ao reformar o art. 50 do Código Civil, tornou esses conceitos verificáveis: o § 1º define desvio de finalidade como o uso da pessoa jurídica para lesar credores e praticar ilícitos; o § 2º descreve a confusão patrimonial como ausência de separação de fato entre os patrimônios; e o § 3º estende o regime à desconsideração inversa.

Dois parágrafos importam ao investimento em startups. O § 4º estabelece que a mera existência de grupo econômico, sem os requisitos do caput, não autoriza a desconsideração, argumento que, em execuções trabalhistas, era usado para alcançar investidores e coligadas. O § 5º esclarece que não é desvio de finalidade a simples expansão ou alteração da atividade econômica, ressalva relevante em negócios inovadores, nos quais mudar de modelo é etapa esperada. No mesmo sentido caminhou a doutrina institucional. O Enunciado 91 da III Jornada de Direito Comercial do Conselho da Justiça Federal afirma que a desconsideração da personalidade jurídica de sociedades integrantes de mesmo grupo societário, de fato ou de direito, exige a comprovação dos requisitos do art. 50 do Código Civil por meio do incidente próprio ou na forma do art. 134, § 2º, do Código de Processo Civil (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2019). Para uma reconstrução doutrinária do instituto no direito brasileiro, ver Vianna (2007).

3.2 As portas deixadas abertas: dolo, fraude e simulação

O parágrafo único do art. 8º da LC n. 182/2021 afasta a blindagem nas hipóteses de dolo, fraude ou simulação com o envolvimento do investidor. A primeira leitura possível é a de que a ressalva esvazia a garantia, por reintroduzir cláusulas abertas suscetíveis de manejo argumentativo amplo. Essa leitura, porém, é equivocada, e por uma razão estrutural: as três hipóteses ressalvadas não são exceções estranhas ao sistema, mas a própria tradução da teoria maior. Dolo, fraude e simulação são exatamente

as condutas que o art. 50 do Código Civil já exigia para desconsiderar, agora deslocadas para o plano da conduta pessoal do investidor.

O efeito prático é considerável. A regra do art. 8º não cria imunidade patrimonial; cria regra de imputação. O investidor-anjo responde pelo ilícito que ele próprio praticou, não pelo passivo alheio da sociedade investida. A distinção define a estratégia processual das partes: ao credor não basta demonstrar que a startup deve e não tem bens, é preciso apontar um fazer concreto do investidor, com individualização de conduta, ônus qualificado, cuja atribuição ao exequente é, em execuções de pequeno valor, muitas vezes decisiva. A ressalva cumpre, ainda, função de política legislativa: sem ela, o contrato de participação poderia degradar-se em instrumento de ocultação patrimonial, permitindo que o verdadeiro controlador se apresentasse como investidor não sócio. É ela que assegura a legitimidade do regime de fomento.

3.3 O risco real: da requalificação do vínculo à responsabilização

O risco concreto que se apresenta ao investidor-anjo não é, portanto, a desconsideração pura e simples da personalidade jurídica da investida, e sim a requalificação do vínculo que ele mantém com ela. Se o investidor, a despeito da moldura contratual, participa de decisões operacionais cotidianas, assina contratos em nome da sociedade, define a contratação e o desligamento de pessoal ou apresenta-se ao mercado como gestor, o contrato passa a ostentar aparência de simulação, e o parágrafo único do art. 8º opera nessa hipótese. A blindagem não é derrotada pela lei, mas pela divergência entre o documento e o comportamento. A questão foi historicamente mais sensível na esfera trabalhista, cuja jurisprudência admitia a teoria menor, satisfazendo-se com a insuficiência patrimonial do empregador. Calcini e Moraes (2021) advertiam, já na vigência inicial do Marco Legal, que a proteção do art. 8º encontraria resistência nesse ambiente, diagnóstico correto à época, mas que perdeu boa parte de sua base normativa em maio de 2026, como se verá. Maia (2019), ao mapear os riscos do investidor-anjo nas esferas cível, consumerista, trabalhista e tributária, já identificara na seara laboral o ponto de maior fragilidade.

Daí a recomendação que a doutrina formula de modo convergente e que hoje encontra apoio no texto legal: a governança deve ser desenhada nos limites do art. 61-A, § 4º, I, IV e V, da LC n. 123/2006, e o comportamento posterior ao aporte precisa ser consistente com a posição

de não gestor. Relatórios periódicos, exame de livros, assento consultivo sem poder deliberativo e cláusulas de proteção econômica são compatíveis com a condição de investidor não sócio; ingerência na gestão ordinária não é. Scaff, Pinheiro e Pereira (2025) sublinham que a segurança jurídica do instituto depende da coerência entre a forma contratual e a função efetivamente desempenhada.

3.3 Cautelas contratuais e probatórias

Do exposto decorre um conjunto de cautelas que interessa igualmente ao investidor e à sociedade investida. Não se trata de recomendação de conveniência: cada item corresponde a elemento que, instaurado o incidente do art. 133 do Código de Processo Civil, integrará o objeto da cognição, e cuja prova documental terá de existir antes do litígio, não depois dele.

Quadro 2, Roteiro de cautelas na estruturação do aporte

Frente	**Cautela**
Instrumento	Escolher entre as figuras do art. 5º, § 1º, da LC n. 182/2021 à vista do enquadramento da investida e do regime tributário aplicável
Governança	Limitar a participação ao caráter consultivo autorizado pelo art. 61-A, § 4º, I, sem poder deliberativo sobre a gestão ordinária
Informação	Formalizar os direitos dos incisos IV e V, contas da administração, balanços e exame de livros, com periodicidade definida
Conduta pós-aporte	Abster-se de assinar contratos, admitir ou desligar pessoal e representar a sociedade perante terceiros
Remuneração e saída	Definir, na forma do § 6º, remuneração periódica ou conversão em participação, e disciplinar o resgate do § 7º
Prova	Manter registro das deliberações de que o investidor participou e da ausência de atos de gestão, apto a instruir o incidente

Fonte: elaborado pelo autor.

O roteiro não elimina o risco, nenhuma cláusula o faz. Ele desloca o litígio para o terreno em que a blindagem legal opera com mais eficiência: o da prova documental de que o investidor se manteve na posição que o contrato lhe atribuiu.

4 O deslocamento da garantia para o processo

4.1 O incidente de desconsideração da personalidade jurídica

Uma proteção de direito material só é útil se existir momento processual adequado para invocá-la antes da constrição patrimonial. Foi essa a lacuna que o Código de Processo Civil de 2015 preencheu ao disciplinar, nos arts. 133 a 137, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Instaurado a pedido da parte ou do Ministério Público, cabe em todas as fases do processo de conhecimento, no cumprimento de sentença e na execução fundada em título extrajudicial, suspende o processo e assegura ao requerido quinze dias para manifestação e prova, resolvendo-se por decisão interlocutória.

O art. 855-A da Consolidação das Leis do Trabalho, incluído pela Lei n. 13.467/2017, importou expressamente o incidente para o processo do trabalho, prevendo que sua instauração suspende o processo e que, na fase de execução, a decisão desafia agravo de petição independentemente de garantia do juízo. Para o investidor-anjo, o significado é direto: a alegação de que ele não é sócio, não geriu e não incorreu em dolo, fraude ou simulação passa a ter sede processual própria, com contraditório prévio, e deixa de depender de embargos de terceiros opostos depois de bloqueada a conta bancária.

4.2 O Tema Repetitivo 1210 do Superior Tribunal de Justiça

A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar em 7 de maio de 2026 os Recursos Especiais n. 1.873.187/SP e n. 1.873.811/SP, relatados pelo Ministro Raul Araújo, firmou a tese do Tema Repetitivo 1210, hoje transitada em julgado:

> Nas relações jurídicas de direito civil e empresarial, a desconsideração da personalidade jurídica requer a efetiva comprovação de abuso da personalidade jurídica, caracterizado por desvio de finalidade ou por confusão patrimonial, nos termos exigidos pelo art. 50 do Código Civil (Teoria Maior), sendo insuficiente a mera inexistência de bens penhoráveis e/ou de encerramento irregular das atividades da sociedade empresária (BRASIL, 2026a).

O impacto da tese sobre o investimento em startups é de grande alcance. O desfecho estatisticamente mais provável de uma empresa nascente é o insucesso, com encerramento das atividades e ausência de

bens penhoráveis. A cobertura especializada dá medida do fenômeno: entre as empresas norte-americanas usuárias da plataforma Carta, os encerramentos passaram de 769 em 2023 para 966 em 2024, e cerca de três quartos das dissoluções registradas desde 2023 concentraram-se nos estágios pré-seed e seed (Azevedo, 2025), precisamente a faixa em que atua o investidor-anjo. Se a insolvência e o encerramento bastassem para desconsiderar, a blindagem seria letra morta justamente nos casos em que é necessária, porque é no fracasso da investida que o credor procura terceiros. O Superior Tribunal de Justiça retirou-lhe, assim, o argumento mais econômico e mais frequentemente utilizado.

4.3 O Tema 1232 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal

O movimento havia começado no âmbito trabalhista. No Recurso Extraordinário n. 1.387.795, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, o Supremo Tribunal Federal fixou em 13 de outubro de 2025 a tese do Tema 1232: como regra, o cumprimento de sentença trabalhista não pode ser promovido em face de empresa que não participou da fase de conhecimento, cabendo ao reclamante indicar na petição inicial as pessoas jurídicas corresponsáveis solidárias contra as quais pretende direcionar a execução, inclusive nas hipóteses de grupo econômico, demonstrando concretamente a presença dos requisitos legais. A exceção veio assim redigida:

> Admite-se, excepcionalmente, o redirecionamento da execução trabalhista ao terceiro que não participou do processo de conhecimento nas hipóteses de sucessão empresarial (art. 448-A da CLT) e abuso da personalidade jurídica (art. 50 do CC), observado o procedimento previsto no art. 855-A da CLT e nos arts. 133 a 137 do CPC (BRASIL, 2025b).

O terceiro item cuidou da aplicação temporal, alcançando os redirecionamentos operados antes da Reforma Trabalhista de 2017, ressalvada a indiscutibilidade relativa aos casos já transitados em julgado, aos créditos já satisfeitos e às execuções findas ou definitivamente arquivadas. A decisão não é imune a crítica: Bernardes (2025) sustenta que a caracterização do grupo econômico já implica, por si, confusão patrimonial suficiente para satisfazer o art. 50 do Código Civil, de modo que o efeito prático da tese seria menor do que se anuncia. Importa menos, contudo, o desfecho dessa controvérsia do que a estrutura que a tese consolida. O Supremo Tribunal Federal remeteu expressamente ao art. 50

do Código Civil e ao rito do incidente: mesmo na Justiça do Trabalho, alcançar terceiro na execução passa a exigir fundamento de teoria maior e contraditório prévio. É precisamente o regime que o art. 8º da LC n. 182/2021 pressupõe.

4.4 O Tema 26 do Tribunal Superior do Trabalho

A convergência fechou-se no dia seguinte ao julgamento do Tema 1210. Em 8 de maio de 2026, o Tribunal Superior do Trabalho julgou o incidente de recursos de revista repetitivos n. 0000620-78.2021.5.06.0003, relatado pelo Ministro Amaury Rodrigues Pinto Junior, e fixou a tese do Tema 26: afirmou a competência da Justiça do Trabalho para o incidente de desconsideração ainda que a empregadora esteja em recuperação judicial, ressalvada ordem expressa do juízo recuperacional que suspenda atos executórios contra sócios, e condicionou o redirecionamento da execução à demonstração de abuso da personalidade jurídica na forma do art. 50 do Código Civil, não bastando o mero inadimplemento, a insuficiência patrimonial ou a frustração da execução (BRASIL, 2026b).O dado é decisivo porque atinge o obstáculo que a doutrina antecipava: se a teoria menor ameaçava esvaziar, na Justiça do Trabalho, a proteção do art. 8º, o Tema 26 retira-lhe a base normativa. Campos, Luz e Galhato (2026) observam, todavia, que a articulação entre o Tema 26, o Tema 1210 e a jurisprudência do Supremo sobre a força atrativa do juízo recuperacional ainda produz zonas de atrito, a convergência, por ora, é material, sem ser plenamente institucional.

4.5 Síntese: uma garantia hoje sobretudo processual

Os três precedentes convergem para um mesmo resultado: a responsabilização de quem não é sócio depende de prova de abuso, individualização de conduta e observância de rito próprio. Em pouco mais de meio ano, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho fecharam, cada um em seu campo, a porta da desconsideração automática. A blindagem do investidor-anjo, que no plano do direito material poderia ser lida como mera declaração programática, ganha consistência quando lida em conjunto com esse arranjo processual. A Figura 1 sintetiza o percurso de eventual responsabilização.

Figura 1, Percurso da eventual responsabilização patrimonial do investidor-anjo

Inadimplemento da startup e ausência de bens	→	Pedido do credor e instauração do incidente (arts. 133-137 do CPC; art. 855-A da CLT)	→	Prova de abuso da personalidade (art. 50 do CC) e de dolo, fraude ou simulação do investidor (art. 8º, par. ún.)	→	Decisão interlocutória: responsabilização apenas se comprovada a conduta

Fonte: elaborada pelo autor (2026).

Duas advertências impedem conclusão triunfalista. Precedente qualificado não se aplica sozinho: depende de invocação tempestiva e de assimilação uniforme pelas instâncias ordinárias. E nenhuma tese processual protege quem se comportou como gestor: a garantia é robusta para quem efetivamente se manteve na posição de investidor.

5 Considerações finais

Retomando a pergunta formulada na introdução, é possível afirmar que a blindagem patrimonial do investidor-anjo, no direito brasileiro vigente, é efetiva, porém condicionada, e por razões que não se esgotam no texto das leis complementares que a instituíram. Em primeiro lugar, o regime material construído pela LC n. 155/2016 e generalizado pela LC n. 182/2021 é tecnicamente consistente: ao afastar nominalmente o art. 50 do Código Civil, o art. 855-A da Consolidação das Leis do Trabalho e os arts. 124, 134 e 135 do Código Tributário Nacional, o legislador enfrentou as frentes concretas de risco em vez de se contentar com declaração genérica de irresponsabilidade. A reforma de 2021 acrescentou algo de grande valor prático: fixou no próprio texto legal a fronteira entre a participação consultiva e informacional, lícita, e a gestão, que descaracteriza a posição do investidor.

Em segundo lugar, a ressalva de dolo, fraude e simulação não enfraquece o instituto: delimita-o. Ela transforma a proteção em regra de imputação, o investidor responde pelo que fez, não pelo que a sociedade deve, e é justamente essa delimitação que impede que o contrato de participação se degrade em técnica de ocultação patrimonial.

Em terceiro lugar, e este é o argumento central do capítulo, a efetividade da garantia depende hoje do regime processual. O Tema 1232 do Supremo Tribunal Federal condicionou o redirecionamento da

execução trabalhista à demonstração de abuso pelo rito do incidente; o Tema 1210 do Superior Tribunal de Justiça retirou do credor o atalho da insolvência e da dissolução irregular; e o Tema 26 do Tribunal Superior do Trabalho exigiu prova de abuso também contra sócios de empresa em recuperação judicial. A conjugação desses precedentes com os arts. 133 a 137 do Código de Processo Civil confere ao investidor o que o direito material sozinho não lhe daria: contraditório prévio à constrição e ônus probatório qualificado a cargo de quem pretende alcançá-lo. Em quarto lugar, subsiste um risco que nenhuma tese judicial neutraliza: o da requalificação do vínculo por incongruência entre o contrato e a conduta. A recomendação que daí decorre é preventiva e pertence ao domínio da advocacia consultiva, desenhar a governança nos limites que a própria lei autoriza e manter, após o aporte, comportamento compatível com a posição de não gestor.

Restam duas frentes de indefinição que constituem agenda de pesquisa. A tributária: a Instrução Normativa RFB n. 1.719/2017, anterior ao Marco Legal e referida a microempresas e empresas de pequeno porte, não resolve o tratamento dos rendimentos do contrato de participação fora daquele enquadramento, lacuna agravada pela nova redação do § 6º do art. 61-A. E a regulatória: a norma que substituirá a Resolução CVM n. 88, ainda não editada, deve redesenhar os limites do investimento coletivo em empresas nascentes. Em ambos os casos, a segurança jurídica que o Marco Legal pretendeu construir ainda depende de normatização complementar.

Referências

ANJOS DO BRASIL. **Pesquisa anual de investimento anjo 2026.** São Paulo: Anjos do Brasil, 2026.

AZEVEDO, Mary Ann. **2025 will likely be another brutal year of failed startups, data suggests.** TechCrunch, 26 jan. 2025.

BERNARDES, Felipe. **Tema 1.232 do STF: muda tudo e não muda nada.** Consultor Jurídico, São Paulo, 7 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.** Brasília, DF, 2002.

CHISHTI, Susanne; BARBERIS, Janos. **A revolução FinTech: o manual das startups financeiras.** Tradução de Samantha Batista. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006.** Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Brasília, DF, 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 155, de 27 de outubro de 2016.** Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017.** Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. **Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n. 1.719, de 19 de julho de 2017.** Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.** Brasília, DF, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 182, de 1º de junho de 2021. Marco legal das startups e do empreendedorismo inovador.** Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM n. 88, de 27 de abril de 2022.** Rio de Janeiro: CVM, 2022.

BRASIL. **Comissão de Valores Mobiliários. Edital de Consulta Pública SDM n. 05/2025.** Rio de Janeiro: CVM, 2025a.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Tema 1232 da repercussão geral. RE n. 1.387.795. Relator: Min. Dias Toffoli. Tese fixada em 13 out. 2025.** Brasília, DF, 2025b.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1210. REsp n. 1.873.187/SP e REsp n. 1.873.811/SP. Relator: Min. Raul Araújo. Segunda Seção. Julgado em 7 maio 2026.** Brasília, DF, 2026a.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho. Tema 26. Incidente de Recursos de Revista Repetitivos n. 0000620-78.2021.5.06.0003. Relator: Min. Amaury Rodrigues Pinto Junior. Tribunal Pleno. Julgado em 8 maio 2026.** Brasília, DF, 2026b.

CALCINI, Ricardo; MORAES, Leandro Bocchi de. **Marco das startups e a responsabilidade trabalhista do investidor-anjo.** Consultor Jurídico, São Paulo, 10 jun. 2021.

CAMPOS, Cybelle Guedes; LUZ, Bruno Ricardo da; GALHATO, Henrique Marcelo. **Crise de coerência na desconsideração em recuperações judiciais: entre o Tema 26 do TST, o Tema 1.210 do STJ e a jurisprudência do STF.** Consultor Jurídico, São Paulo, 15 jul. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciados aprovados na III Jornada de Direito Comercial.** Brasília, DF: CJF, 2019.

LANA, Henrique Avelino; PIMENTA, Eduardo Goulart. **A LC 182/21 e o regramento sobre investimentos em inovação e tecnologia pelo novo marco legal das startups.** E-Civitas: Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 119-154, 2022.

MAIA, Torben Fernandes. **Startups: riscos e responsabilidade do investidor-anjo no Brasil.** 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; PINHEIRO, Lucas Gabriel Lopes; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca. **Startups & fomento à inovação: análise da conformidade do investimento-anjo ao regime jurídico dos fundos patrimoniais.** Ciência et Praxis, Belo Horizonte, v. 21, n. 36, p. 179-194, 2025.

TEARE, Gené. **In charts: seed deals keep getting bigger as odds of reaching Series A fall dramatically.** Crunchbase News, 26 maio 2026.

VIANNA, Guilherme Borba. **A personalidade jurídica e sua desconsideração nas relações jurídicas.** In: POPP, Carlyle; VIDAL, Rodrigo Nasser (coord.). Direito em movimento: por Popp & Nalin Advogados. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 167-204.

Capítulo 43

CONSTITUCIONALISMO AMAZÔNICO: FUNDAMENTOS TERRITORIAIS, ECOLÓGICOS E INTERCULTURAIS

Paulo Cesar de Lara[1]
Delson Fernando Barcellos Xavier[2]
Alexandre Almeida Rocha[3]

1 Introdução

Do paradigma liberal de limitação do poder ao constitucionalismo social, a teoria constitucional ampliou seu campo de proteção. Na América Latina, tensões ecológicas, territoriais e interculturais expõem os limites de uma leitura restrita à relação entre indivíduo e Estado, em uma trajetória marcada por diversidade cultural, pluralismo jurídico, plurinacionalidade e direitos da natureza.

Yrigoyen Fajardo reconstrói esse percurso como passagem do multiculturalismo a formas mais densas de pluralismo e descolonização constitucional (Yrigoyen Fajardo, 2011, p. 139-159). Catherine Walsh acrescenta que interculturalidade e plurinacionalidade só assumem sentido transformador quando alteram estruturas coloniais de poder e de produção do conhecimento, e não quando apenas acomodam diferenças em instituições inalteradas (Walsh, 2008, p. 131-152).

A Amazônia concentra essas tensões como floresta, bacia hidrográfica, território ancestral, região urbana, fronteira econômica e espaço transnacional. O problema de pesquisa consiste em saber se suas singularidades territoriais, ecológicas, hídricas, culturais e institucionais

1 Doutor em Direitos Fundamentais e Democracia. Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. E-mail: paulocesardelara@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4318308708981749. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2097-0621.

2 Doutor em Direito das Cidades pela UERJ. Professor da Universidade Federal de Rondônia. E-mail: delson.xavier@unir.br.

3 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. Professor da UEPG. E-mail: aarocha@uepg.br.

permitem formular um paradigma constitucional situado. A hipótese é afirmativa: a Amazônia não apenas recebe a Constituição, mas pode fornecer matéria para repensar território, sujeito, poder, natureza, soberania, desenvolvimento e pluralismo.

A literatura já empregou "Amazon environmental constitutionalism" para comparar a proteção ambiental nas constituições amazônicas e a cooperação regional (Melo; Burckhart, 2023, p. 289-321). Sem reivindicar primazia terminológica, a contribuição deste artigo é ampliar a categoria, integrando território, águas, sociobiodiversidade, direitos da natureza, pluralismo, protagonismo dos povos, desenho institucional, justiça socioambiental, economia comunitária e cooperação pan-amazônica.

O núcleo da proposta articula pessoa, povos e natureza como dimensões interdependentes da titularidade constitucional e relaciona reconhecimento, participação e protagonismo, sem afastar a dignidade humana nem o Estado constitucional.

2 Metodologia e delimitação teórica

A pesquisa, qualitativa, bibliográfica, documental, jurídico-dogmática e comparada, emprega comparação funcional, jurisprudência e instrumentos normativos na reconstrução teórica orientada ao desenho institucional, sem transposição automática de soluções estrangeiras.

O corpus reúne autores do pluralismo latino-americano, da interculturalidade, dos direitos indígenas, dos direitos da natureza, do constitucionalismo ambiental e dos recursos transfronteiriços: Yrigoyen Fajardo, Walsh, Grijalva, Ávila Santamaría, Gudynas, Acosta, Magalhães, Anaya, May, Daly, Benvenisti, Schrijver, Boisson de Chazournes e Santos. Também são examinadas a Constituição brasileira, as Constituições do Equador e da Bolívia, a Convenção nº 169 da OIT, a Declaração da ONU sobre direitos indígenas, instrumentos ambientais multilaterais e documentos interamericanos.

No plano regional, analisam-se o Tratado de Cooperação Amazônica, as Declarações de Belém e Bogotá, o MAPI e a cooperação hídrica da OTCA (OTCA, 1978, 2023, 2025a, 2025c). Esses instrumentos permitem avaliar a passagem da cooperação diplomática para coordenação institucional e participação dos povos amazônicos.

Neste artigo, "Constitucionalismo Amazônico" designa um paradigma teórico e multinível, sem significar Constituição autônoma,

fragmentação territorial ou transferência de soberania; a categoria orienta interpretação, legislação, políticas públicas, jurisdição, cooperação e eventual reforma institucional a partir das singularidades amazônicas.

3 Da matriz latino-americana à construção do constitucionalismo amazônico

O Constitucionalismo Amazônico parte das transformações latino-americanas sem se confundir com elas. Yrigoyen Fajardo demonstra a passagem do multiculturalismo ao pluralismo jurídico e aos projetos plurinacionais, percurso que ultrapassa o reconhecimento formal e reposiciona povos originários como sujeitos da organização de competências, autoridades e sistemas de justiça. A descolonização constitucional depende, assim, da transformação das estruturas que produzem subordinação jurídica (Yrigoyen Fajardo, 2011, p. 139-159).

A periodização proposta por Yrigoyen Fajardo permite precisar essa transformação. O primeiro ciclo, associado ao constitucionalismo multicultural, reconheceu a diversidade sem alterar de modo suficiente a estrutura monocultural do Estado. O ciclo pluricultural ampliou o reconhecimento dos povos indígenas, do pluralismo jurídico e de direitos coletivos, embora conservasse zonas de subordinação institucional.

O ciclo plurinacional, impulsionado pelas Constituições do Equador e da Bolívia, deslocou a questão para a própria composição do poder, para a coexistência de autoridades e para a necessidade de coordenação entre ordens jurídicas. Essa sequência demonstra que a diferença constitucionalmente reconhecida não se reduz à proteção de minorias, porque alcança a distribuição de competências, a produção normativa e os modos de participação política.

Na Amazônia, essa leitura impede que território, consulta e jurisdição sejam tratados como concessões administrativas separadas, pois integram um processo de reorganização constitucional do Estado diante de coletividades historicamente anteriores à sua formação (Yrigoyen Fajardo, 2011, p. 139-159).

No Brasil, o art. 231 da Constituição de 1988 reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas e, ao proteger modos próprios de existência, rompe com a lógica assimilacionista.

A própria noção de terra tradicionalmente ocupada relaciona território, atividades produtivas, recursos ambientais necessários ao bem-estar e reprodução física e cultural.

Equador e Bolívia avançaram por vias distintas: a Constituição equatoriana de 2008 reconheceu expressamente direitos da natureza, inclusive seu direito à existência, manutenção e regeneração de ciclos vitais (Equador, 2008).

A Constituição boliviana de 2009 definiu o Estado como unitário social de direito plurinacional comunitário, reconheceu múltiplas formas de pluralismo e instituiu jurisdição indígena originária campesina exercida por autoridades próprias, segundo normas e procedimentos próprios e em coordenação com a jurisdição estatal (Bolívia, 2009).

Grijalva e Ávila Santamaría mostram que plurinacionalidade, pluralismo e justiça indígena alcançam o desenho do Estado, e não apenas um catálogo adicional de direitos. Alberto Acosta, por sua vez, compreende o Buen Vivir como princípio estruturante de um regime de desenvolvimento orientado pela sustentabilidade, solidariedade e respeito à natureza, conjunto que fornece uma das matrizes para pensar a Amazônia a partir de categorias constitucionais próprias (Grijalva Jiménez, 2011; Ávila Santamaría, 2011; Acosta, 2008, p. 33-47).

Gudynas identifica na Constituição equatoriana um giro biocêntrico que rompe com a redução da biosfera a recurso apropriável. Direitos da natureza, restauração ecológica e referência à Pachamama atribuem valor intrínseco às comunidades de vida e aos ciclos naturais, independentemente de utilidade econômica.

Essa inflexão não afasta a dignidade humana, mas a vincula às condições ecológicas da vida e da continuidade dos povos (Gudynas, 2009b, p. 34-47). O Buen Vivir reforça essa mudança ao questionar a identificação automática entre desenvolvimento, crescimento econômico e ampliação do consumo. Acosta o apresenta como construção plural que depende de relações comunitárias, diversidade cultural e convivência com a natureza, sem oferecer uma fórmula institucional única. Gudynas acrescenta que o reconhecimento constitucional da natureza modifica os critérios de decisão pública, porque impõe considerar a integridade dos ciclos ecológicos antes que o dano seja traduzido exclusivamente em perda patrimonial.

Para o Constitucionalismo Amazônico, a consequência é relevante: projetos de infraestrutura, exploração mineral ou expansão produtiva

não podem ser avaliados apenas por indicadores agregados de renda, mas também por seus efeitos sobre continuidade territorial, reprodução cultural e capacidade regenerativa dos ecossistemas. Essa perspectiva não elimina a atividade econômica; exige que sua legitimidade seja aferida pela compatibilidade entre bem-estar social, limites ecológicos e permanência das comunidades afetadas (Acosta, 2008, p. 33-47; Gudynas, 2009b, p. 34-47).

May e Daly demonstram que o constitucionalismo ambiental se tornou fenômeno global ao incorporar direitos, deveres estatais, garantias processuais e responsabilização diante de crises ecológicas. O Constitucionalismo Amazônico amplia essa conquista ao integrar ambiente, territorialidade indígena, águas, soberania, economia e pluralismo jurídico, relacionando garantias internas e compromissos transfronteiriços sem dissolver competências nacionais (May; Daly, 2014).

O Constitucionalismo Amazônico pode ser definido, assim, como paradigma jurídico, político, ecológico, territorial e intercultural enraizado nas singularidades socioambientais da Amazônia. Articula direitos humanos, direitos coletivos e integridade ecológica; reconhece povos indígenas e comunidades tradicionais como sujeitos políticos da governança; e orienta interpretação e instituições pela sociobiodiversidade, pluralismo jurídico e epistemológico, justiça socioambiental, proteção das águas e florestas, equidade intergeracional e cooperação pan-amazônica.

4 A Amazônia como espaço constitucional singular

A singularidade amazônica é, antes de tudo, territorial, pois bacia hidrográfica, floresta, biodiversidade, territórios ancestrais, cidades, fronteiras econômicas e circulação transnacional coexistem em um mesmo espaço; a concepção moderna de território como superfície delimitada pela soberania estatal permanece necessária, mas não esgota a experiência de comunidades para as quais território também envolve memória, espiritualidade, subsistência, circulação, pertencimento, transmissão cultural e relação ecológica.

Trata-se de territorialidade existencial e intergeracional, acolhida pelo art. 231 da Constituição brasileira. Anaya situa a autodeterminação como princípio fundador do direito internacional indígena, relacionado à preservação de identidades, instituições e terras diante de assimilação e desapossamento. Na Amazônia, território, identidade, autonomia e

participação constituem posições reciprocamente condicionadas, pois a sobrevivência coletiva não pode ser fragmentada em garantias isoladas (Anaya, 2004).

A expressão "titularidade constitucional coletiva de direitos territoriais originários" procura descrever essa posição jurídica sem converter terras indígenas em propriedade privada coletiva. No Brasil, as terras tradicionalmente ocupadas são bens da União destinados à posse permanente dos povos indígenas, com usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos, nos termos do art. 231. A titularidade aqui defendida é constitucional e coletiva, ligada à continuidade do povo, não à circulação mercantil da terra.

A territorialidade amazônica também é hídrica, uma vez que rios, lagos, várzeas, nascentes e igarapés estruturam circulação, alimentação, trabalho, identidade e reprodução ecológica. A expressão "função constitucional hídrica da Amazônia" designa, nesse contexto, uma proteção das águas integrada a território, biodiversidade, segurança alimentar, mobilidade, cultura, clima e continuidade comunitária.

Boisson de Chazournes mostra que o direito internacional deixou de considerar a água apenas pelo prisma da soberania e passou a relacioná-la à dignidade, à biodiversidade e à sustentabilidade. Benvenisti demonstra que recursos transfronteiriços exigem cooperação diante de problemas coletivos. Essas contribuições sustentam a função constitucional hídrica da Amazônia, pois rios e bacias estruturam mobilidade, alimentação, cultura e equilíbrio ecológico além das fronteiras administrativas (Boisson de Chazournes, 2013; Benvenisti, 2002).

A sociobiodiversidade impede separar diversidade biológica e diversidade cultural, pois povos e comunidades constroem conhecimentos, sistemas alimentares, técnicas de manejo e cosmologias em interação com os ecossistemas. Uma conservação que ignore esses vínculos pode produzir tutela ou expulsão; por isso, direitos territoriais e conservação devem ser compreendidos de forma integrada.

5 Pessoa, povos e natureza: uma nova gramática de titularidade constitucional

O Constitucionalismo Amazônico desloca o problema do sujeito constitucional para as relações entre pessoa, povos e natureza. Não há hierarquia abstrata entre essas dimensões, porque conflitos amazônicos

frequentemente as atingem ao mesmo tempo; o garimpo ilegal, por exemplo, pode comprometer saúde, continuidade coletiva, território, águas, fauna e reprodução cultural, de modo que fragmentar juridicamente esses efeitos obscurece a unidade material do conflito.

A pessoa permanece indispensável aos direitos fundamentais, mas vida, saúde, alimentação, cultura e igualdade dependem, em muitos casos, de relações comunitárias e ecológicas. Essa interdependência alcança também agricultores familiares e pequenos produtores amazônicos, inclusive integrantes ou descendentes de povos originários, quando sua permanência territorial e suas formas de produção dependem de regularização fundiária, crédito, assistência técnica, infraestrutura, transporte e acesso aos mercados.

Tais condições não autorizam subordinar a proteção ecológica ao crescimento econômico, mas impedem que a conservação seja construída contra as pessoas e comunidades que historicamente habitam e manejam o território. A titularidade constitucional assume, por isso, dimensão simultaneamente pessoal, coletiva, ecológica e material, vinculando autonomia produtiva, continuidade cultural e responsabilidade socio-ambiental.

O lugar constitucional dos povos não decorre apenas da soma de direitos individuais, pois o constitucionalismo moderno foi estruturado em torno de indivíduos formalmente iguais, enquanto povos indígenas e comunidades tradicionais permaneceram, por longo período, como objetos de administração. O constitucionalismo latino-americano alterou esse lugar jurídico; o desafio atual é converter reconhecimento em capacidade efetiva de governança. A Bolívia oferece exemplo de institucionalização mais intensa do pluralismo por meio de autoridades e jurisdição indígena próprias (Bolívia, 2009).

A natureza introduz outro deslocamento, pois a Constituição equatoriana reconhece valor jurídico próprio aos ciclos naturais. Boyd interpreta a atribuição de direitos ou personalidade a entidades naturais como mudança pela qual a natureza deixa de ser apenas propriedade e passa a receber garantias de existência e regeneração. Sua efetividade depende, contudo, de representação, legitimidade processual e instrumentos de execução que impeçam reconhecimento apenas nominal (Boyd, 2017).

A jurisprudência colombiana fornece precedente expressivo na STC4360-2018, em que a Corte Suprema de Justiça relacionou desmatamento, mudança climática e direitos das gerações futuras e reconheceu a Amazônia colombiana como entidade sujeito de direitos,

determinando medidas estruturais de proteção (Colômbia, 2018). A decisão não é modelo a ser transplantado automaticamente ao Brasil, mas demonstra que um ecossistema pode ocupar posição jurídica própria quando sua degradação ameaça direitos humanos e condições futuras de existência.

A Corte Interamericana aprofundou essa interdependência ao reconhecer, na Opinião Consultiva OC-23/17, a relação entre ambiente e direitos humanos e sistematizou obrigações estatais de prevenção, inclusive diante de danos ambientais transfronteiriços (Corte IDH, 2017). No caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, articulou propriedade comunal, identidade cultural, consulta e proteção das condições de vida em face de atividades extrativas no território indígena (Corte IDH, 2012); em conjunto, esses precedentes reforçam uma leitura constitucional na qual pessoa, povos e natureza não são compartimentos isolados.

A formulação pessoa, povos e natureza não pretende multiplicar sujeitos abstratos; sua função é oferecer uma gramática jurídica compatível com a interdependência material dos conflitos amazônicos e, a partir dela, orientar a ponderação de direitos, deveres e instituições.

6 Do reconhecimento à participação e ao protagonismo

Reconhecimento, redistribuição, participação e protagonismo descrevem dimensões complementares da inserção constitucional. O reconhecimento assegura existência jurídica a povos, línguas, culturas, territórios e formas de organização; a redistribuição enfrenta desigualdades que limitam o acesso à terra, aos recursos, à tecnologia e às instituições; a participação exige presença informada e capacidade real de influência; e o protagonismo corresponde ao poder institucionalizado de formular agendas, exercer competências e controlar decisões. A sequência não estabelece fases rígidas, pois as quatro dimensões se condicionam reciprocamente e devem ser avaliadas em cada desenho institucional.

A contribuição de Nancy Fraser impede reduzir a justiça ao reconhecimento simbólico ou à distribuição econômica considerada isoladamente, porque ambas somente adquirem sentido democrático quando criam condições de paridade participativa.

Na Amazônia, essa relação significa que a consulta formal perde densidade quando povos, comunidades e produtores ingressam nos espaços decisórios sem informação, recursos, conectividade ou apoio

técnico suficientes para formular alternativas. Redistribuir, nesse contexto, não equivale a tutela assistencialista, mas à democratização das condições materiais e institucionais indispensáveis à autonomia e à participação efetiva (Fraser; Honneth, 2003).

A Convenção nº 169 da OIT fornece base normativa central, mas participação não se esgota em audiência formal nem em consulta posterior a decisões já tomadas, pois pressupõe informação, tempo, representação legítima e possibilidade real de influência. O protagonismo vai além: traduz capacidade institucionalizada para formular agendas, deliberar, cogestionar, executar políticas, fiscalizar, produzir conhecimento, administrar recursos e exercer competências ligadas aos territórios e modos de vida. Não substitui o Estado, mas modifica a posição histórica dos povos amazônicos em suas estruturas de governança e exige que diferenças materiais não convertam presença formal em participação ornamental.

A interculturalidade crítica de Walsh revela que instituições monoculturais podem admitir representantes sem redistribuir poder. Santos associa a refundação estatal ao constitucionalismo plurinacional e intercultural, enquanto Magalhães exige reconstituição democrática dos centros decisórios e reconhecimento dos saberes jurídicos comunitários. O protagonismo pressupõe, portanto, pluralismo institucional e capacidade de formular agendas, exercer competências e controlar decisões (Walsh, 2008, p. 131-152; Santos, 2010; Magalhães, 2025).

Walsh distingue a interculturalidade funcional, que administra diferenças sem alterar hierarquias, de uma interculturalidade crítica vinculada à transformação das estruturas que produzem desigualdade e desautorizam conhecimentos não hegemônicos. Essa distinção esclarece por que a presença indígena em conselhos ou audiências não basta quando a agenda, a linguagem técnica, o calendário decisório e os critérios de validade continuam definidos unilateralmente.

A participação constitucionalmente adequada requer condições de tradução intercultural, tempo para deliberação comunitária, acesso prévio aos dados e possibilidade real de modificar a decisão. Também exige reconhecer que saberes territoriais não constituem mera informação auxiliar, pois podem identificar relações ecológicas, usos coletivos e riscos que os instrumentos administrativos convencionais não percebem. O protagonismo, portanto, mede-se menos pela quantidade de espaços participativos e mais pelo poder efetivo de influenciar prioridades, formular

alternativas e fiscalizar a execução das políticas amazônicas (Walsh, 2008, p. 131-152).

O Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas da OTCA oferece laboratório contemporâneo dessa transição, pois seu mandato decorre da Declaração de Belém de 2023; sua estrutura foi formalizada pela Resolução RES/EXT-III/MRE-OTCA/17, aprovada em Bogotá em agosto de 2025, e sua primeira sessão foi instalada em 11 de dezembro de 2025 (OTCA, 2023, 2025b, 2025c). Como espaço permanente de diálogo, o MAPI representa avanço em relação à consulta episódica, mas sua efetividade dependerá da capacidade real de influenciar decisões e de articular organizações indígenas e órgãos decisórios da OTCA.

Como o protagonismo não pressupõe comunidades homogêneas, divergências internas, conflitos geracionais e disputas legítimas exigem modelos de cogovernança compatíveis com direitos fundamentais, participação das mulheres, legitimidade representativa, transparência e responsabilização. O pluralismo permanece submetido ao constitucionalismo e não cria espaços imunes a garantias contra arbitrariedade e exclusão.

A trajetória pública de Rawllyson Daniel Rodrigues, indígena Munduruku nascido na aldeia Pataquá, oferece exemplo situado desse protagonismo ao articular formação jurídica, direitos indígenas, educação intercultural, Libras e inclusão. O exemplo não substitui a análise institucional nem autoriza generalização biográfica; demonstra, contudo, que os povos originários não devem aparecer apenas como destinatários de proteção ou objetos de pesquisa, mas como produtores de conhecimento e intérpretes das normas e políticas que incidem sobre seus direitos e territórios. Redistribuir poder envolve, portanto, ampliar o acesso indígena às universidades, à ciência, à tecnologia e aos espaços estatais de formulação e validação do conhecimento (Rodrigues, 2026).

7 Desenho institucional de um paradigma amazônico

A teoria só se justifica se produzir consequências institucionais, razão pela qual as propostas seguintes permanecem abertas e dependem de viabilidade técnica e adequação normativa.

Rodovias amazônicas alteram ocupação, valor fundiário, abertura de ramais, desmatamento, exploração madeireira, mineração e pressão sobre áreas protegidas. Na BR-319, Xavier e Sodré demonstram que a

integração logística não pode ser apenas rodoviarista, pois exige prevenção, controle de externalidades, compensação e governança compatível com terras indígenas e unidades de conservação (Xavier; Sodré, 2019).

A Unidade de Conservação Linear Amazônica, UCLA, é concebida como regime de prevenção, monitoramento e governança para corredores de infraestrutura sensíveis, integrando zoneamento, unidades existentes, corredores ecológicos, fiscalização e recuperação ambiental, sem depender necessariamente de nova categoria do SNUC.

A Unidade de Conservação Aquática Amazônica, UCAA, aplica a função hídrica a rios, lagos, várzeas e ecossistemas associados, conectando água, pesca, navegação, florestas ripárias, territórios tradicionais e gestão por bacias. UCLA e UCAA devem respeitar povos e comunidades, em consonância com o Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, que exige conservação equitativamente governada e participação efetiva (Convenção sobre Diversidade Biológica, 2022).

O monitoramento pode ser fortalecido por corpo civil técnico articulado aos órgãos existentes e pela participação remunerada de guardiões indígenas e comunitários, sem pressupor nova força policial. Na justiça, a especialização ambiental e intercultural pode ser aprofundada por varas, câmaras, núcleos técnicos e protocolos capazes de integrar matérias ambiental, agrária, indígena, climática, minerária e sanitária.

No pluralismo jurídico, a experiência boliviana recomenda reconhecer autoridades e jurisdição indígenas próprias, coordenadas com a jurisdição estatal (Bolívia, 2009). No Brasil, qualquer avanço deve observar a Constituição, a Convenção nº 169 e os direitos fundamentais, reconhecendo mecanismos comunitários sem criar imunidade constitucional.

A sub-representação política pode ser enfrentada por ações afirmativas, financiamento de candidaturas indígenas, presença em conselhos e estruturas regionais e, se houver reforma constitucional, mecanismos legislativos específicos. A Lei nº 15.418/2026 criou a Universidade Federal Indígena, Unind, com sede em Brasília e possibilidade de estrutura multicêntrica (Brasil, 2026); uma rede amazônica da Unind pode fortalecer pluralismo epistemológico e governança indígena.

Na economia, a bioeconomia comunitária deve priorizar titularidade local, crédito, compras públicas, repartição de benefícios e proteção de conhecimentos tradicionais. Em terras indígenas, a mineração continua submetida ao art. 231, § 3º, da Constituição; quando

juridicamente admissível e ambientalmente justificável, fundos territoriais podem qualificar a repartição de benefícios destinada a saúde, educação, saneamento, pesquisa e recuperação ambiental.

A dimensão econômica do paradigma exige ainda diferenciar bioeconomia baseada no território de simples substituição tecnológica das cadeias extrativas. Quando conhecimento tradicional, recursos genéticos ou produtos florestais ingressam no mercado sem controle comunitário sobre contratos, preços, dados e repartição de benefícios, a inovação pode reproduzir a concentração que pretendia superar.

O Buen Vivir oferece um critério de correção ao subordinar a atividade econômica à reprodução da vida e das relações comunitárias, enquanto a sociobiodiversidade exige reconhecer que valor econômico e valor ecológico não são equivalentes. Políticas de crédito, compras públicas, assistência técnica e certificação devem, por isso, fortalecer organizações locais, garantir rastreabilidade social e impedir a transferência indevida de conhecimentos coletivos. A renda é parte do desenvolvimento amazônico, mas não o esgota; sua legitimidade depende de autonomia, conservação e permanência digna no território (Acosta, 2008, p. 33-47).

Saúde em rede pode articular telemedicina, toxicologia, saúde indígena, medicina tropical e formação local, enquanto o turismo comunitário deve preservar autonomia, proteção cultural, capacidade de carga, renda local e consentimento, evitando transformar pessoas, rituais e territórios em objetos de consumo.

8 Soberania cooperativa e governança Pan-amazônica

A Pan-Amazônia ultrapassa fronteiras sem eliminá-las: o TCA de 1978 estabeleceu cooperação preservando soberanias; Belém e Bogotá renovaram a agenda; o MAPI ampliou a participação indígena; e a Rede Amazônica de Autoridades de Água fortaleceu a coordenação hídrica (OTCA, 2023, 2025a). O paradigma rejeita tanto a internacionalização tutelar quanto a soberania entendida como gestão isolada de processos compartilhados.

Schrijver demonstra que soberania sobre recursos reúne direitos de gestão e deveres ambientais. Benvenisti mostra que ecossistemas transfronteiriços produzem problemas insuscetíveis de solução unilateral, exigindo coordenação e critérios equitativos. Daí a soberania cooperativa: as competências permanecem estatais, mas são exercidas em rede de deveres

de informação, prevenção, cooperação e proteção de direitos (Schrijver, 1997; Benvenisti, 2002).

O diálogo constitucional entre os países amazônicos pode funcionar como técnica de aproximação sem impor uniformidade normativa. Melo e Burckhart identificam na proteção constitucional da Amazônia um campo em que experiências nacionais, compromissos internacionais e cooperação regional se influenciam reciprocamente. Essa circulação permite comparar soluções sobre direitos da natureza, proteção florestal, consulta indígena e responsabilidade estatal, preservando a competência de cada ordem jurídica.

O limite está em evitar que a cooperação permaneça declaratória ou dependa apenas de encontros diplomáticos descontínuos. Para produzir efeitos, ela precisa de mecanismos permanentes de informação, indicadores comparáveis, protocolos de prevenção e canais de participação dos povos atingidos. A soberania cooperativa assume, assim, conteúdo procedimental: nenhum Estado perde domínio sobre seu território, mas todos reconhecem que decisões internas capazes de gerar efeitos transfronteiriços devem ser justificadas diante de deveres compartilhados de proteção e prevenção (Melo; Burckhart, 2023, p. 289-321).

A OC-23/17 reforça obrigações ambientais diante de danos transfronteiriços (Corte IDH, 2017); nesse quadro, a territorialidade constitucional pode acompanhar processos ecológicos compartilhados sem autorizar tutela externa, com o objetivo de fortalecer capacidades estatais e comunitárias, direitos territoriais, combate a ilícitos e cooperação entre países amazônicos.

9 Considerações finais

A análise sustenta a viabilidade teórica de um Constitucionalismo Amazônico desde que seus limites sejam claros: não se propõe Constituição autônoma, substituição dos Estados nacionais ou exclusividade terminológica; a contribuição reside em articular, a partir de um paradigma territorialmente situado, território, águas, sociobiodiversidade, povos, natureza, economia, instituições e cooperação regional.

Pessoa, povos e natureza sintetizam a gramática de titularidade proposta: a proteção da pessoa se enfraquece quando o território indispensável à comunidade é destruído; a continuidade dos povos depende da integridade ecológica dos espaços de vida; e a tutela da natureza perde

efetividade quando desconsidera grupos que historicamente habitam e manejam esses territórios. A interdependência não elimina conflitos, mas exige que o Direito constitucional os examine em sua unidade material.

Reconhecimento, participação e protagonismo traduzem a dimensão política da proposta, pois reconhecer e consultar são indispensáveis, mas a mudança institucional se aprofunda quando os povos dispõem de capacidade real para formular, decidir, executar e fiscalizar políticas relacionadas aos próprios territórios. UCLA, UCAA, monitoramento comunitário, especialização da justiça, pluralismo jurídico, representação política, rede amazônica da Unind, bioeconomia, repartição de benefícios, saúde em rede e turismo comunitário demonstram as consequências jurídicas possíveis do paradigma.

A soberania cooperativa permite compreender a Pan-Amazônia sem negar fronteiras nem convertê-las em barreiras absolutas, e TCA, OTCA, agendas de Belém e Bogotá, MAPI e cooperação hídrica oferecem bases institucionais para uma governança que combine soberania, direitos humanos, direitos coletivos, prevenção ambiental e protagonismo amazônico.

O ponto distintivo está na inversão da pergunta: não apenas como aplicar categorias constitucionais prontas à Amazônia, mas quais categorias precisam ser reconstruídas a partir de sua experiência histórica, ecológica, cultural e territorial; nesse sentido, a Constituição também pode ser repensada a partir da Amazônia.

Referências

ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir, una oportunidad por construir. **Ecuador Debate**, Quito, n. 75, p. 33-47, 2008.

ANAYA, S. James. **Indigenous Peoples in International Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004. DOI: 10.1093/oso/9780195173499.001.0001.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008**. Quito: Abya-Yala; Universidad Politécnica Salesiana; Universidad Andina Simón Bolívar; Fundación Rosa Luxemburg, 2011.

BENVENISTI, Eyal. **Sharing Transboundary Resources: International Law and Optimal Resource Use**. Cambridge: Cambridge University

Press, 2002. DOI: 10.1017/CBO9780511494598.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. **Fresh Water in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013. DOI: 10.1093/law/9780199565085.001.0001.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. La Paz, 2009.

BOYD, David R. **The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World**. Toronto: ECW Press, 2017.

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

BRASIL. **Lei nº 15.418, de 28 de maio de 2026**. Cria a Universidade Federal Indígena. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15418.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

COLÔMBIA. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. **Sentencia STC4360-2018, 5 abr. 2018**. Acción de tutela sobre deforestación, cambio climático y Amazonía. Bogotá, 2018.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework**. Montreal, 2022. Disponível em: https://www.cbd.int/gbf. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Meio ambiente e direitos humanos: Opinião Consultiva OC-23/17**. San José, 15 nov. 2017. Série A, n. 23.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. Sentença de 27 jun. 2012. San José, 2012.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Quito: Asamblea Constituyente, 2008.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. London: Verso, 2003.

GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín. **Constitucionalismo en Ecuador**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

GUDYNAS, Eduardo. **El mandato ecológico: derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución**. Quito: Abya-Yala, 2009a.

GUDYNAS, Eduardo. La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, n. 32, p. 34-47, 2009b. DOI: 10.7440/res32.2009.02.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Estado Plurinacional e Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O novo constitucionalismo latino-americano: o Estado Plurinacional e a diversidade decolonial**. São Paulo: Dialética, 2025.

MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. DOI: 10.1017/CBO9781139135559.

MELO, Milena Petters; BURCKHART, Thiago. Environmental Protection in the Amazon: Constitutional Dialogues for International Cooperation. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, Ciudad de México, v. 1, n. 49, p. 289-321, 2023. DOI: 10.22201/iij.24484881e.2023.49.18586.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples**. Resolução A/RES/61/295, 13 set. 2007. New York, 2007.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Declaração de Belém**. Belém, 9 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Declaração de Bogotá**. V Reunião de Presidentes dos Estados Partes do Tratado de Cooperação Amazônica. Bogotá, 22 ago. 2025a.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **OTCA instala o Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas e Brasil assume a primeira Copresidência**. Brasília, 11 dez. 2025b. Disponível em: https://otca.org/. Acesso em: 17 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Resolução RES/EXT-III/MRE-OTCA/17: Bases e Estrutura do Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas da OTCA**. Bogotá, 21 ago. 2025c.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 3 jul. 1978.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989.

RODRIGUES, Rawllyson Daniel. **Amazônia, Gente e Justiça: Rawllyson Daniel fala sobre direitos indígenas, Libras e inclusão**. Entrevista concedida a Delson Fernando Barcellos Xavier. News Rondônia, 2026. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cXu__HZ20AE. Acesso em: 15 set. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. La Paz: Plural Editores, 2010.

SCHRIJVER, Nico. **Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. DOI: 10.1017/CBO9780511560118.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 131-152, 2008.

XAVIER, Delson Fernando Barcellos; SODRÉ, Jéferson Araújo. O desafio do desenvolvimento sustentável da Amazônia: uma reflexão sobre as externalidades positivas geradas pela reconstrução e repavimentação da BR-319. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO NA AMAZÔNIA, 3., 2019, Porto Velho. **Direitos Sociais na Constituição Cidadã: conquistas e novos desafios às políticas de educação, saúde, trabalho e previdência social. Anais [...]**. Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, 2019. Disponível em: 15 set. 2026. https://www.even3.com.br/anais/iicidaunir/140422-o-desafio-do-desenvolvimento-sustentavel-da-amazonia--uma-reflexao-sobre-as-externalidades-positivas-geradas-pela/. Acesso em:

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. p. 139-159.

Capítulo 44

A RESPONSABILIDADE MÉDICO-ALGORÍTMICA: AUTONOMIA PROFISSIONAL, SEGURANÇA DO PACIENTE E PROVA DIGITAL NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Fábio Ricardo Rodrigues dos Santos[1]

1 Introdução

A incorporação da inteligência artificial à medicina transforma estruturalmente a formação do juízo clínico e a tomada de decisões terapêuticas. Os sistemas computacionais de inteligência artificial operam em tarefas de triagem, diagnóstico, prognóstico e apoio à prescrição, instaurando novos desafios para a responsabilidade civil quando uma recomendação tecnológica falha e concorre para a produção de dano ao paciente.

No mais, a prática médica contemporânea vivencia uma inflexão qualitativa decorrente da integração progressiva de algoritmos de inteligência artificial aos atos assistenciais rotineiros. A tecnologia deixou de atuar como mero facilitador administrativo ou repositório passivo de dados de prontuário para intervir na própria formação do raciocínio diagnóstico e terapêutico. Essa mudança coloca em xeque a dogmática tradicional da responsabilidade civil, edificada sob o pressuposto de uma relação estritamente bipolar entre profissional e paciente.

Quando um algoritmo apresenta resultado falso-negativo, classifica incorretamente lesões patológicas, indica fármacos incompatíveis ou induz conduta cirúrgica inadequada, a deflagração do evento danoso não decorre necessariamente de um ato humano isolado. Ao revés, o dano emerge da interação entre parâmetros matemáticos, bases de dados de treinamento,

1 Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Civil, Processo Civil, Direito Digital, Direito Médico, Direito Público e Direito Eleitoral. Advogado e consultor jurídico. Presidente de Subseção da OAB/SP por três mandatos consecutivos. E-mail: frrsadvocacia@gmail.com

escolhas institucionais de infraestrutura e a interpretação clínica imediata realizada pelo médico assistente.

Nesse cenário, impõe-se a seguinte indagação científica: **quais parâmetros jurídicos devem reger a responsabilidade civil por danos decorrentes de decisões médicas assistidas por inteligência artificial, de modo a resguardar a segurança do paciente sem erigir o profissional de saúde em segurador universal das falhas tecnológicas imprevisíveis?**

A urgência dessa delimitação dogmática acentuou-se com o advento da Resolução CFM nº 2.454, de 11 de fevereiro de 2026, publicada em 27 de fevereiro de 2026, que normatizou o desenvolvimento, a governança e a utilização de ferramentas de inteligência artificial no território nacional. A normativa profissional consagra a centralidade da autonomia médica e impõe exigências de transparência e monitoramento contínuo dos sistemas computacionais.

O presente estudo parte da premissa de que a utilização de soluções algorítmicas não desonera o profissional de seus deveres éticos e jurídicos de cuidado, mas também não autoriza a presunção irrestrita de sua culpa quando a tecnologia oculta defeitos sistêmicos invencíveis. A imputação de responsabilidade reclama análise individualizada da conduta médica, do grau de autonomia do sistema e da concreta viabilidade de supervisão humana.

O objetivo geral deste artigo consiste em fixar as balizas de imputação civil nas decisões clínicas influenciadas por inteligência artificial. Como objetivos específicos, busca-se delinear a transformação da decisão médica em decisão sociotécnica, examinar a densidade do dever de supervisão humana, analisar a responsabilidade das instituições de saúde e fornecedores, e definir o papel da prova digital e da distribuição dinâmica do ônus probatório na elucidação do nexo de causalidade.

Para tanto, recorre-se ao método dedutivo, aliado à revisão normativa e jurisprudencial, articulando categorias do Direito Civil, do Direito do Consumidor e da regulação biomédica. Como proposta de avanço teórico, formula-se o conceito dogmático da **responsabilidade médico-algorítmica**, compreendida como metodologia de decomposição analítica das esferas de risco e controle na cadeia de assistência à saúde.

2 Desenvolvimento

2.1 A arquitetura da decisão médica na era sociotécnica

A medicina sempre operou com suportes instrumentais destinados à qualificação diagnóstica, a exemplo de exames laboratoriais, radiografias e monitores eletrocardiográficos. No entanto, os sistemas de inteligência artificial baseados em aprendizagem de máquina distinguem-se ontologicamente dos instrumentos mecânicos anteriores porque não apenas registram grandezas biológicas, mas produzem inferências preditivas autônomas a partir de correlações probabilísticas complexas.

A deliberação médica passa a operar no interior de uma rede intrincada que articula médico, paciente, dados biométricos, algoritmos de inferência, diretrizes institucionais e infraestrutura tecnológica. Rafaella Nogaroli identifica essa transformação ao destacar que a medicina contemporânea caminha para modelos preventivos, preditivos, personalizados e proativos, nos quais a inteligência artificial é empregada no apoio ao diagnóstico, ao prognóstico e às propostas terapêuticas a partir do processamento de grandes volumes de dados clínicos (NOGAROLI, 2023). A deliberação formal permanece confiada ao ser humano, mas sua base informacional sofre modulação algorítmica profunda.

Nesse prisma, torna-se indispensável classificar a intensidade de interferência da inteligência artificial no ato assistencial em três níveis distintos:

a) atuação meramente coadjuvante de gestão de fluxos clínicos, organização de agendamentos e automação de registros burocráticos, sem impacto sobre o conteúdo substancial do juízo terapêutico;

b) apoio diagnóstico probabilístico, no qual a tecnologia sugere hipóteses patológicas secundárias, estratifica percentuais de risco cardiovascular ou aponta biomarcadores para consideração facultativa do examinador;

c) recomendação prescritiva estruturada de intervenção imediata, na qual o sistema indica esquemas posológicos, planeja margens de ressecção cirúrgica ou restringe alternativas terapêuticas mediante automação clínica avançada.

Quanto mais a ferramenta avança em direção à recomendação direta de condutas, mais complexa se torna a preservação da **autonomia profissional** do médico. Autonomia médica não significa arbítrio

desarrazoado, mas a prerrogativa e o dever de exercer julgamento técnico independente, orientado pelas evidências clínicas e pelas particularidades do paciente concreto.

Nesse sentido, Vinicius Calado adverte que a prática médica, tradicionalmente estruturada a partir da expertise e da autonomia profissional, passa a conviver com sistemas algorítmicos cada vez mais determinantes no processo decisório, criando novos desafios teóricos para a aferição da culpa médica e para a preservação do juízo clínico independente (CALADO, 2026).

A Resolução CFM nº 2.454/2026 reconhece esse desafio ao estabelecer que a governança de inteligência artificial deve zelar pela integridade do julgamento profissional e pela transparência das soluções empregadas na medicina. O diploma profissional afasta qualquer pretensão de substituição do médico pelo sistema, reiterando que a titularidade formal da decisão não se desloca para o modelo computacional.

Não obstante, a exigência de autonomia não autoriza exigir do médico que decodifique manualmente cada linha de código ou que refaça as operações matriciais do algoritmo em tempo real. A boa-fé e a razoabilidade impõem a fixação de um patamar médio de diligência: cabe ao médico conhecer a finalidade terapêutica aprovada da ferramenta, suas taxas conhecidas de sensibilidade e especificidade, e os fatores contraindicativos gerais. O dever de cuidado não se transmuta em dever de onisciência sobre a engenharia de software empregada.

2.2 Autonomia profissional, supervisão humana e os limites da confiança racional

O exercício da medicina em simbiose com plataformas computacionais reclama a redefinição dogmática da **supervisão humana** (*human-in-the-loop*), concebida como dever jurídico funcional e não como protocolo burocrático de mera chancela passiva. O profissional que apõe sua assinatura digital sobre laudo estruturado exclusivamente pela máquina, sem realizar o cotejo mínimo entre o relatório e os sinais vitais ou queixas do enfermo, incorre em renúncia ilegítima ao seu mister profissional.

A supervisão humana juridicamente eficaz exige a verificação crítica da plausibilidade da resposta tecnológica em face do contexto clínico concreto. Esse escrutínio revela-se fundamental diante de três hipóteses de interação:

a. convergência plena entre os achados do exame clínico e a recomendação algorítmica, o que confere robustez à decisão adotada;
b. divergência técnica em zona de incerteza científica razoável, em que tanto a hipótese tecnológica quanto a intuição médica encontram respaldo na literatura, autorizando a opção prudencial devidamente motivada;
c. contradição flagrante entre a sugestão do sistema e os sinais patológicos manifestos do paciente, hipótese na qual o acolhimento acrítico da indicação tecnológica revela manifesta desatenção ao dever de cuidado.

A negligência médica materializa-se quando o profissional dispõe de elementos semiológicos objetivos apontando para infecção bacteriana grave, mas opta por conceder alta hospitalar ao enfermo unicamente porque o modelo preditivo institucional classificou a probabilidade de sepse como irrelevante. Nessa situação, o erro profissional consiste em desconsiderar a realidade fática apreensível pelos sentidos para confiar cegamente em abstrações estatísticas descalibradas.

Por outro lado, o ordenamento jurídico não chancela uma postura de desconfiança obsessiva e paralisante. O médico tem o direito de nutrir **confiança racional** em tecnologias de ponta devidamente validadas por ensaios clínicos, aprovadas pelas autoridades sanitárias competentes e disponibilizadas por hospitais de excelência. A confiança revela-se legítima quando o sistema atua no estrito âmbito de sua certificação e não emite sinais de inconsistência lógica perceptíveis por profissional diligente.

Nesse prisma, emerge o risco sociotécnico do **viés de automação** (*automation bias*), caracterizado pela tendência humana de superestimar a exatidão das conclusões emitidas por computadores em detrimento de suas próprias percepções. Como assinala Vanessa Schmidt Bortolini, os sistemas de inteligência artificial carregam limitações e vieses decorrentes de sua programação e das bases de dados utilizadas, suscitando preocupações éticas e jurídicas sobre autodeterminação, privacidade e o perigo de que a confiança cega na ferramenta comprometa a vigilância profissional indispensável (BORTOLINI, 2026).

A governança corporativa em saúde desempenha papel correlato: a segurança do paciente exige que as instituições de saúde não implantem ferramentas algorítmicas como mero instrumento de redução de custos ou aceleração artificial de atendimentos emergenciais. Como salienta

Rafaella Nogaroli, a obrigação médica deve ser compreendida em sua feição relacional, como um processo permeado por deveres contínuos de informação, cuidado, proteção e confiança mútua (NOGAROLI, 2023). A segurança biomédica demanda um ambiente operacional que assegure ao médico tempo material suficiente para deliberar, questionar a recomendação algorítmica e divergir expressamente da máquina sempre que o interesse vital do paciente assim determinar.

2.3 O regime da responsabilidade civil médica em face do erro algorítmico

A responsabilidade civil médica repousa historicamente sobre o paradigma da **obrigação de meio**, na qual o profissional assume o compromisso de empregar as melhores técnicas científicas disponíveis e agir com diligência, prudência e perícia, sem garantir o resultado curativo almejado. Esse regime encontra disciplina expressa no art. 14, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual a responsabilidade pessoal dos profissionais liberais é subjetiva, dependendo da efetiva demonstração de culpa em quaisquer de suas modalidades. De igual modo, o art. 951 do Código Civil reitera a necessidade de negligência, imprudência ou imperícia para que exsurgam deveres indenizatórios em caso de agravamento da enfermidade ou óbito do paciente.

Diversa é a disciplina aplicável aos procedimentos puramente estéticos e não reparadores. Na cirurgia plástica embelezadora, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça qualifica a avença como obrigação de resultado, ensejando presunção de culpa do cirurgião plástico caso o escopo prometido não seja alcançado ou sobrevenha dano desproporcional. Quando o procedimento estético eletivo culmina no desfecho trágico da morte do paciente — cenário frequentemente agravado por cirurgias de alta duração e associação excessiva de técnicas em um mesmo ato operatório —, a responsabilização civil do profissional impõe-se de modo rigoroso. A presunção de culpa decorrente da obrigação de resultado e a quebra dos deveres anexos de proteção e consentimento informado transferem ao médico o encargo probatório de demonstrar excludente estrita de nexo de causalidade (caso fortuito externo, força maior ou fato exclusivo da vítima), sob pena de responder integralmente pelos danos materiais e extrapatrimoniais infligidos aos sucessores da vítima.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou de forma pacífica o entendimento de que a atividade médica regular, desprovida de intuito puramente estético embelezador, consubstancia obrigação de meio, não se confundindo o insucesso do tratamento com inadimplemento ilícito da prestação de serviços (STJ, Quarta Turma, AgInt no AREsp n. 1.662.960/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 22/11/2021):

> "1. Conforme precedente deste Colegiado, 'como se trata de obrigação de meio, o resultado final insatisfatório alcançado não configura, por si só, o inadimplemento contratual, pois a finalidade do contrato é a atividade profissional médica, prestada com prudência, técnica e diligência necessárias, devendo, para que exsurja obrigação de indenizar, ser demonstrada a ocorrência de ato, comissivo ou omissivo, caracterizado por erro culpável do médico, assim como do nexo de causalidade entre o dano experimentado pelo paciente e o ato tido por causador do dano' [...]. 4. 'O ponto central da responsabilidade civil está situado no nexo de causalidade. Não interessa se a responsabilidade civil é de natureza contratual ou extracontratual, de ordem objetiva ou subjetiva, sendo neste último caso despicienda a aferição de culpa do agente se antes não for encontrado o nexo causal entre o dano e a conduta do agente' [...]."

A premissa fixada pela Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça é indispensável para evitar equívocos conceituais: **o erro do algoritmo não se confunde automaticamente com o erro médico**. Se o algoritmo foi alimentado com os dados clínicos corretos, operou dentro de sua finalidade aprovada e, por uma lacuna oculta de seu modelo matemático, emitiu um diagnóstico errôneo que não era detectável pela técnica médica usual, não se pode cogitar de culpa do profissional. Responsabilizar o médico nesse contexto importaria transmudar a responsabilidade subjetiva em modalidade extravagante de garantia objetiva de solvabilidade técnica do sistema computacional.

A conduta culposa do profissional só despontará quando restar evidenciado que ele violou a *lex artis*, seja pela inserção equivocada de dados antropométricos no sistema, seja pela utilização de software destinado a adultos em pacientes pediátricos (imprudência), seja pela adesão cega a resultado discrepante de exame clínico ostensivo (negligência), seja pela imperícia no manuseio da ferramenta tecnológica cuja capacitação institucional lhe havia sido previamente ministrada.

O exame de eventual infração deve ponderar a complexidade do caso concreto e as incertezas inerentes à ciência médica, preceito que se preserva

incólume diante da inteligência artificial (STJ, Segunda Turma, REsp n. 1.184.932/PR, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 13/12/2011):

> "2. O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo que a relação entre médico e paciente é de meio, e não de fim (exceto nas cirurgias plásticas embelezadoras), o que torna imprescindível para a responsabilização do profissional a demonstração de ele ter agido com culpa e existir o nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano causado - responsabilidade subjetiva, portanto."

Em contrapartida, impõe-se distinguir com rigor o estatuto do profissional liberal daquele atribuível aos **hospitais e clínicas médicas**. No âmbito das relações de consumo hospitalares, vige a responsabilidade objetiva estatuída no art. 14, caput, do Código de Defesa do Consumidor pelos defeitos concernentes à infraestrutura, hotelaria, equipamentos e serviços auxiliares de enfermagem e radiologia. Todavia, quanto aos atos privativos praticados pelo corpo clínico, a jurisprudência superior estabeleceu que a responsabilização do complexo hospitalar subordina-se à cabal demonstração da culpa do médico preposto (STJ, Terceira Turma, REsp n. 1.526.467/RJ, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 13/10/2015):

> "1. A jurisprudência desta Corte encontra-se consolidada no sentido de que a responsabilidade dos hospitais, no que tange à atuação dos médicos contratados que neles trabalham, é subjetiva, dependendo da demonstração da culpa do preposto. 2. A responsabilidade objetiva para o prestador do serviço prevista no artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor, no caso o hospital, limita-se aos serviços relacionados ao estabelecimento empresarial, tais como a estadia do paciente (internação e alimentação), as instalações, os equipamentos e os serviços auxiliares (enfermagem, exames, radiologia). Precedentes."

Essa distinção ganha novos contornos no contexto algorítmico. O hospital responde de forma objetiva, com arrimo no art. 14, caput, do CDC, caso a falha lesiva decorra de fato próprio institucional: escolha de modelo de inteligência artificial desprovido de registro sanitário, ausência de atualização dos softwares médicos, falta de treinamento obrigatório aos plantonistas ou imposição de protocolos internos restritivos que obriguem o médico a acatar as diretrizes algorítmicas sob pena de sanções administrativas. Nesses casos, a instituição responde por defeito do serviço hospitalar, independentemente da demonstração de culpa individual do profissional que atendeu na ponta.

Por sua vez, os **desenvolvedores e fornecedores** das ferramentas de inteligência artificial integram a cadeia econômica de consumo e

respondem objetivamente pelos defeitos de concepção, programação ou parametrização do software médico, nos termos do art. 12 do CDC. Mateus Steffano Urquiza Fernandes ressalta a complexidade dessa cadeia distributiva, enfatizando que as falhas operacionais e de concepção não podem ser imputadas unicamente ao médico assistente, impondo-se a investigação detalhada da responsabilidade de desenvolvedores de software e estabelecimentos de saúde em face dos riscos criados (FERNANDES, 2026). Se a ferramenta apresenta vulnerabilidades ocultas de código, viés algorítmico discriminatório decorrente de bases de treinamento desbalanceadas ou omissão dolosa quanto às suas taxas de falha, tais agentes devem reparar os danos experimentados pelos pacientes, preservando-se a coerência do sistema protetivo consumerista.

2.4 O nexo causal e a teoria da perda de uma chance

No regime de responsabilidade civil fundado no direito pátrio, o nexo de causalidade orienta-se pela teoria da **causalidade adequada** em conjugação com a diretriz do dano direto e imediato consagrada no art. 403 do Código Civil. Em litígios permeados por inteligência artificial, a reconstrução da cadeia etiológica demanda a decomposição detalhada de cada etapa: entrada de dados, processamento, geração da inferência algorítmica, interpretação humana e intervenção corporal.

A mera concomitância temporal entre o uso de um algoritmo e o advento de um evento adverso não basta para conferir à ferramenta a condição de causa jurídica do dano. Torna-se imperioso demonstrar que o resultado desfavorável decorreu direta e imediatamente da falha de processamento ou da omissão do dever médico de retificar o direcionamento tecnológico.

Nesse horizonte, assume relevo a **teoria da perda de uma chance** (*perte d'une chance*), historicamente aplicada pelo Superior Tribunal de Justiça aos casos de erro de diagnóstico em que a falha profissional suprime do paciente a probabilidade real e séria de obter a cura, mitigar o sofrimento ou postergar o desenlace fatal (STJ, Terceira Turma, REsp n. 1.662.338/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, julgado em 12/12/2017):

> "3. A teoria da perda de uma chance pode ser utilizada como critério para a apuração de responsabilidade civil, ocasionada por erro médico, na hipótese em que o erro tenha reduzido possibilidades concretas e reais de cura de paciente. Precedentes. 4. A visão tradicional da responsabilidade civil subjetiva; na qual é imprescindível a

> demonstração do dano, do ato ilícito e do nexo de causalidade entre o dano sofrido pela vítima e o ato praticado pelo sujeito; não é mitigada na teoria da perda de uma chance. Presentes a conduta do médico, omissiva ou comissiva, e o comprometimento real da possibilidade de cura do paciente, presente o nexo causal."

A aplicação da teoria da perda de uma chance em ambientes algorítmicos revela-se pertinente quando um sistema de inteligência artificial emite triagem incorreta de exames radiológicos e classifica um nódulo cancerígeno em estágio inicial como tecido benigno. Caso o médico assistente confirme o relatório sem o devido exame atento das imagens, negligenciando a progressão da moléstia, a omissão culposa retira do paciente a chance real e mensurável de realizar intervenção precoce de elevado sucesso curativo. A indenização, nessa quadra, não visa a reparar a enfermidade preexistente em si, mas a perda da oportunidade séria de tratamento tempestivo.

Essa orientação alinha-se ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o liame de causalidade indispensável à incidência da perda de uma chance vincula-se ao comprometimento concreto e efetivo das perspectivas de diagnóstico ou terapia em razão do ato profissional, conforme assentado no STJ, Quarta Turma, REsp n. 1.829.960/RJ, Rel. Ministro Raul Araújo, julgado em 11/06/2025:

> "1. 'À luz da teoria da perda de uma chance, o liame causal a ser demonstrado é aquele existente entre a conduta ilícita e a chance perdida, sendo desnecessário que esse nexo se estabeleça diretamente com o dano final. No erro médico, o nexo causal que autoriza a responsabilidade pela aplicação da teoria da perda de uma chance decorre da relação entre a conduta do médico, omissiva ou comissiva, e o comprometimento real da possibilidade de um diagnóstico e tratamento da patologia do paciente. Precedentes do STJ' [...]. 2. A teoria da perda de uma chance justifica a indenização quando a falha no serviço médico interfere na evolução do quadro clínico do paciente [...]."

Do mesmo modo, em caso de erro na condução do atendimento hospitalar, a Corte Superior assentou a pertinência da teoria da chance perdida ante a privação de monitoramento clínico adequado a quadro grave (STJ, Primeira Turma, REsp n. 1.985.977/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, julgado em 18/06/2024):

> "4. Convém ponderar que, com base na teoria da perda de uma chance, se a infante, diagnosticada com pneumonia bacteriana pela equipe médica do Distrito Federal, tivesse sido oportunamente internada

> na unidade hospitalar, sua morte poderia ter sido evitada, acaso providenciado o monitoramento médico de que necessitava em razão da sua grave condição de saúde."

A pretensão reparatória ancorada na chance perdida exige, portanto, demonstração pericial cabal de que a probabilidade suprimida era séria e verossímil, não se admitindo pretensões fundadas em eventos hipotéticos ou probabilidades remotas (STJ, Quarta Turma, AgInt no AREsp n. 2.891.296/SP, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, julgado em 01/06/2026):

> "2. Conforme o entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, para que se configure a responsabilidade por perda de uma chance, é necessário que se demonstre o liame causal entre a conduta médica - omissiva ou comissiva - e a efetiva diminuição da probabilidade de diagnóstico e tratamento da patologia do paciente. Precedentes. 3. No caso em exame, o perito judicial foi categórico ao concluir, em seu laudo, que não é possível afirmar que a paciente teria apresentado evolução diversa caso o diagnóstico tivesse sido realizado em momento anterior. Desse modo, resta afastada a configuração de perda de uma chance."

Destarte, a causalidade não pode ser presumida com base em ilações teóricas; a subsunção fática depende de perícia médica e computacional que comprove a existência de nexo estrito entre o desvio do protocolo algorítmico e a frustração da chance terapêutica.

2.5 Prova digital, LGPD e a dinamização do ônus probatório

A elucidação dos litígios médicos contemporâneos reclama a reconstrução fidedigna da memória digital do ato clínico. O prontuário médico em formato eletrônico transcende a função descritiva manuscrita para incorporar trilhas de auditoria (*audit logs*), registros cronológicos de login, metadados de acesso a softwares auxiliares e versões exatas dos modelos algorítmicos vigentes na data da conduta impugnada.

A elucidação processual depende frequentemente da aferição dos seguintes vetores probatórios:

a. identificação unívoca do software e da versão de compilação algorítmica utilizada no momento do atendimento;
b. registros de inserção de dados clínicos (*inputs*), comprovando se o médico inseriu os parâmetros biológicos com acurácia e sem omissões;

c. relatório de saída gerado pelo sistema (*output*), especificando a recomendação diagnóstica ou posológica emitida pela inteligência artificial;
d. tempo de tela e registro de interação, indicando se houve análise substancial da recomendação pelo profissional ou mero aceite automático;
e. preservação de parâmetros de parametrização e relatórios de explicabilidade funcional fornecidos pelo fabricante.

Essa exigência técnica encontra respaldo nas regras de admissibilidade do documento eletrônico previstas nos arts. 439 a 441 do Código de Processo Civil e no art. 422, § 1º, que exigem a preservação da autenticidade e da cadeia de custódia das evidências digitais perante o contraditório. Impressões de tela desprovidas de metadados de autenticação revelam fragilidade probatória quando impugnadas, justificando a realização de perícia técnica interdisciplinar que englobe perito médico e perito em computação forense.

A obtenção desses registros encontra plena harmonia com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Conquanto os dados de saúde revistam a natureza de dados pessoais sensíveis, o art. 11, inciso II, alíneas "d" e "f", da LGPD autoriza expressamente o tratamento de informações biomédicas, independentemente do consentimento do titular, para o exercício regular de direitos em processo judicial e para a tutela da saúde. O segredo profissional e a proteção de dados não constituem blindagem corporativa contra a realização da perícia judicial, cabendo ao magistrado determinar segredo de justiça ou medidas de anonimização estrita para preservar a privacidade do paciente.

Por fim, avulta a pronunciada **assimetria informacional** que marca o litígio biomédico. Enquanto o paciente desconhece o funcionamento do software hospitalar, o complexo de saúde e os desenvolvedores detêm o monopólio técnico dos repositórios digitais e das métricas de calibração algorítmica.

Diante dessa disparidade manifesta, impõe-se a aplicação da teoria da **distribuição dinâmica do ônus da prova**, albergada no art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil. O dispositivo autoriza o juiz a atribuir o encargo probatório à parte que detenha maior facilidade técnica e material de acesso à fonte probatória, preceito plenamente aplicável em contextos de falha na prestação médico-hospitalar com hipossuficiência técnica. Cabe à entidade hospitalar exibir os registros estruturados de

auditoria, os contratos de aquisição da ferramenta e os laudos periódicos de monitoramento exigidos pela regulação biomédica, impedindo que a barreira tecnológica reduza a tutela judicial a uma garantia meramente ilusória.

2.6 A categoria dogmática da responsabilidade médico-algorítmica

A complexidade das relações estabelecidas na medicina digital recomenda a superação de leituras maniqueístas que oscilam entre a responsabilização solitária do profissional e a mitificação do erro tecnológico. Como avanço dogmático, este estudo propõe a categoria da **responsabilidade médico-algorítmica**, compreendida não como um microssistema legal autônomo, mas como um modelo dogmático de imputação compartimentada que reparte os deveres indenizatórios conforme a esfera concreta de domínio do risco.

A investigação da responsabilidade médico-algorítmica orienta-se pela decomposição analítica dos seguintes fatores estruturais:

Polo da Relação	Esfera de Controle e Gestão do Risco	Padrão de Imputação Jurídica
Médico Assistente	Exercício da autonomia clínica, inserção fiel de dados, supervisão crítica do relatório computacional e adequação da conduta ao paciente.	**Subjetiva** (CDC, art. 14, § 4º; CC, arts. 186 e 951): exige comprovação de negligência, imprudência ou imperícia na interação com o sistema.
Hospital / Clínica	Escolha, aquisição, validação sanitária, infraestrutura computacional, governança de risco, treinamento clínico e fixação de protocolos.	**Objetiva** por defeito do serviço próprio (CDC, art. 14, caput) ou responsabilidade indireta por ato culposo do corpo clínico (CC, arts. 932, III, e 933).
Desenvolvedor / Fornecedor	Arquitetura de software, bases de dados de treinamento, parametrização algorítmica, segurança de código, explicabilidade funcional e atualizações.	**Objetiva** por fato do produto ou do serviço de software médico (CDC, art. 12): defeito de segurança e vício de concepção tecnológica.

A adoção desse paradigma analítico evita a perpetuação de dois equívocos deletérios: de um lado, resguarda a classe médica contra a transformação indevida do exercício profissional em caução financeira de bugs e vieses algorítmicos ocultos; de outro, assegura a reparação integral

dos danos sofridos pelos pacientes, convocando os complexos hospitalares e as empresas de tecnologia a responderem pelos riscos das inovações das quais auferem expressivos dividendos econômicos.

A autoridade da conduta continua confiada ao ser humano, mas a sua etiologia converteu-se em processo sociotécnico. Reconhecer essa duplicidade estrutural constitui o pressuposto dogmático indispensável para que a responsabilidade civil cumpra sua vocação de justiça distributiva e preventiva na medicina do século XXI.

3 Considerações finais

A revolução algorítmica redefine os contornos da prestação de serviços de saúde, conferindo à medicina contemporânea níveis inéditos de acurácia preditiva, sem, contudo, afastar a falibilidade intrínseca aos modelos probabilísticos de inteligência artificial. O desafio jurídico primordial consiste em harmonizar o incentivo à inovação científica com a proteção inegociável da dignidade, da integridade física e da segurança do paciente.

A disciplina normativa inaugurada pela Resolução CFM nº 2.454/2026 consagra a preservação da autonomia do profissional de saúde e firma o princípio cardeal de que a decisão clínica mantém natureza humana e personalíssima. Em decorrência dessa diretriz, a responsabilidade civil do médico assistente permanece regida pelo regime subjetivo consagrado no art. 14, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor e no art. 951 do Código Civil, condicionando-se o dever reparatório à demonstração cabal de culpa funcional. O erro intrínseco do algoritmo não autoriza a presunção de erro do profissional, salvo se demonstrado descumprimento inescusável do dever de supervisão humana ou acolhimento negligente de indicação tecnológica frontalmente colidente com a realidade clínica do paciente.

Lado outro, a segurança jurídica desautoriza a conversão do médico em para-raios indenizatório das imperfeições sistêmicas da tecnologia. As instituições hospitalares e os fornecedores de software respondem objetivamente pela higidez dos serviços que organizam e das soluções digitais que introduzem no mercado de consumo. A segregação dogmática entre atos privativos da medicina e obrigações de infraestrutura corporativa consolida-se como vetor indispensável para a justa distribuição dos encargos da reparação.

A teoria da causalidade adequada e a doutrina da perda de uma chance impõem a demonstração concreta de que o desvio algorítmico frustrou oportunidade real, séria e mensurável de cura ou atenuação patológica, desautorizando juízos indenizatórios amparados em conjecturas hipotéticas. Correlatamente, a prova digital qualificada, estruturada na retenção de logs de auditoria e versões sistêmicas, aliada à dinamização do ônus da prova prevista no art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil, opera como mecanismo de reequilíbrio processual contra a assimetria informacional.

Por derradeiro, a proposição da responsabilidade médico-algorítmica erige-se como referencial metodológico capaz de capturar a complexidade da tomada de decisão em redes sociotécnicas. Ao vincular a obrigação ressarcitória à efetiva esfera de controle fático de cada interveniente, o Direito cumpre seu papel civilizatório de garantir que o avanço tecnológico caminhe pari passu com a salvaguarda incondicional da vida e da integridade humana.

Referências

BORTOLINI, Vanessa Schmidt. Diretrizes éticas para o uso da inteligência artificial na atividade médica à luz do BHAVA. *In*: MASCARENHAS, Igor; RETES, Tiago; AMORIM, Eduardo; TEIXEIRA, Gustavo (coord.). **Responsabilidade médica**: aspectos penais, cíveis e éticos da profissão. 1. ed. [S. l.: s. n.], 2026.

BRASIL. [Código Civil (2002)]. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor (1990)]. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 1.985.977/DF**. Administrativo e processual civil. Responsabilidade civil do Estado. Atendimento médico em hospital público [...]. Relator: Ministro Sérgio Kukina, 18 de junho de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1.184.932/PR**. Administrativo. Responsabilidade civil. Obrigação de meio, e não de resultado. Erro médico [...]. Relator: Ministro Castro Meira, 13 de dezembro de 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 16 fev. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial nº 1.395.254/SC**. Direito processual civil e consumidor. Cirurgia estética. Obrigação de resultado. Inversão do ônus da prova [...]. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 15 de outubro de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 nov. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial nº 1.526.467/RJ**. Recurso especial. Ação de indenização por danos morais e materiais. Erro médico. Responsabilidade dos hospitais [...]. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 13 de outubro de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial nº 1.662.338/SP**. Civil. Recurso especial. Ação de compensação por danos morais. Erro médico. Aplicação da teoria da perda de uma chance [...]. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 12 de dezembro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 fev. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.662.960/PR**. Processual civil. Responsabilidade civil. Erro médico. Necessidade de apuração de culpa [...]. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 22 de novembro de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 25 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.402.427/SP**. Direito civil. Responsabilidade civil médica. Procedimento estético. Obrigação de

resultado [...]. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, 31 de março de 2025. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 3 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.891.296/SP**. Processual civil e civil. Responsabilidade civil. Erro médico. Perda de uma chance [...]. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti, 1 de junho de 2026. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 8 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 1.829.960/RJ**. Direito civil. Recursos especiais. Ação de indenização. Responsabilidade civil por erro médico [...]. Relator: Ministro Raul Araújo, 11 de junho de 2025. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 17 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 2.173.636/MT**. Recurso especial. Ação de indenização por erro médico. Cirurgia plástica estética não reparadora. Obrigação de resultado [...]. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti, 10 de dezembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 18 dez. 2024.

CALADO, Vinicius. Inteligência artificial e responsabilidade civil: reflexões sobre a culpa médica. *In*: MASCARENHAS, Igor; RETES, Tiago; AMORIM, Eduardo; TEIXEIRA, Gustavo (coord.). **Responsabilidade médica**: aspectos penais, cíveis e éticos da profissão. 1. ed. [S. l.: s. n.], 2026.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resolução CFM nº 2.454, de 11 de fevereiro de 2026**. Normatiza o uso da inteligência artificial na medicina. Brasília, DF: CFM, 2026. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 158, 27 fev. 2026.

FERNANDES, Mateus Steffano Urquiza. Uso de inteligência artificial na medicina e a responsabilidade médica: riscos e benefícios no diagnóstico e tratamento? *In*: CALADO, Vinicius de Negreiros (coord.). **Direito & saúde em debate**: entre a regulação e a judicialização do setor. 1. ed. [S. l.: s. n.], 2026.

NOGAROLI, Rafaella. **Responsabilidade civil médica e inteligência artificial**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil / Revista dos Tribunais, 2023.

Capítulo 45

LUNGA, O CANGACEIRO FAMINTO QUEER: RASURAS NA HETERONORMATIVIDADE NO FILME *BACURAU* (2019)[1]

Imaíra Pinheiro de Almeida da Silva[2]

1 Considerações iniciais: o preparar da sala e o olhar sobre a tela

O cinema se caracteriza por estabelecer com o público relações particulares, marcadas tanto pelo encontro com a obra quanto pelas expectativas que antecedem a experiência de assisti-la. Seja na "telona", nas salas de cinema, seja na "telinha", nas telas que integram o cotidiano doméstico, esse encontro envolve um olhar atento para aquilo que está por vir e, posteriormente, pode produzir discussões sobre os cenários, a atuação dos atores, a fotografia, o roteiro, a trilha sonora, as características dos personagens e as aproximações e distanciamentos entre a obra e a vida cotidiana. A experiência cinematográfica, portanto, não se encerra necessariamente quando terminam os créditos: ela pode se prolongar nas interpretações, nos afetos e nos discursos produzidos a partir daquilo que foi visto.

Nesse enquadramento, a produção fílmica não é tomada apenas como objeto de representação ou como suporte ilustrativo para categorias

1 As discussões iniciais que deram origem a este capítulo foram apresentadas na "I Jornada de Ciências Humanas e Sociais: territorialidades e culturas em tempos de (r)existências", realizada virtualmente entre os dias 8 e 10 de setembro de 2021, por meio do canal do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Campus São Bernardo, na plataforma YouTube. A apresentação ocorreu em coautoria e não resultou em publicação nos anais do evento. Após a realização da Jornada, as reflexões foram retomadas e desenvolvidas individualmente por esta autora, em processo autônomo de aprofundamento teórico e elaboração do presente texto, que, portanto, não corresponde a uma publicação ou reprodução do trabalho apresentado naquela ocasião.

2 Graduada em Direito Bacharelado pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (PGCult/UFMA). Advogada. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos em Políticas Linguísticas, Interação e Desenvolvimento Humano-Lidah (IF/Baiano), do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito & Sociedade/UFMA e Grupo de Pesquisa em Gênero, Memória e Identidade-Geni/UFMA. E-mail: imairapinheiro@gmail.com

previamente formuladas pelo Direito. O cinema constitui, aqui, um cenário de análise no qual experiências de violência, diferença, reconhecimento, pertencimento e resistência podem ser colocadas em discussão, permitindo interrogar os próprios limites das categorias jurídicas e dos Direitos Humanos. Ao acompanhar as relações entre corpos, território, poder e resistência em *Bacurau*, torna-se possível deslocar o olhar jurídico para além das formulações abstratas e observar como determinadas formas de existência são produzidas, reconhecidas, deslegitimadas ou tornadas vulneráveis no interior de relações sociais concretas.

É nesse movimento que parto da premissa de que as expressões artísticas constituem espaços de criação e disputa de sentidos, capazes de problematizar formas de organização da sociedade, relações de poder e processos de produção de sujeitos e corpos. Em Bacurau (2019), essa perspectiva permite interrogar a construção estética, corporal e discursiva de Lunga e suas tensões com representações normativas da masculinidade. Nesse sentido, analiso sua configuração como líder, guerrilheiro, cangaceiro, andrógino, faminto e queer, especialmente em relação às figuras do cangaceiro e do herói.

Antes disso, ressalto que essa reflexão decorre das atividades desenvolvidas no Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (CDS/UFMA), no Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos em Políticas Linguísticas, Interação e Desenvolvimento Humano (LIDAH/IF Baiano), especialmente nas reuniões da linha Relações de gênero, linguagem e políticas de identidade, e no Grupo de Pesquisa em Gênero, Memória e Identidade (Geni/UFMA). Nesses espaços, diferentes fontes e linguagens são mobilizadas para problematizar as formas pelas quais a sociedade produz classificações, fronteiras e expectativas em torno dos corpos e das identidades, contexto no qual se desenvolveu o interesse pelas possibilidades analíticas da linguagem cinematográfica.

O filme é, assim, compreendido como território de produção e disputa de sentidos, inclusive para quem se propõe a analisá-lo. Nas palavras de Teresa de Lauretis (1994, p. 208), ele é "produto de diferentes tecnologias sociais, como o cinema, por exemplo, e de discursos, epistemologias e práticas críticas institucionalizadas, bem como das práticas da vida cotidiana". É nessa perspectiva que o cinema pode ser compreendido como uma das tecnologias de gênero, por meio das quais o gênero é produzido e reiterado.

A reflexão prossegue ao questionar: de que modo a construção estética, corporal e discursiva de Lunga, em *Bacurau* (2019), tensiona a heteronormatividade e as representações convencionais da masculinidade associadas às figuras do cangaceiro e do herói? Lunga não se resume à categoria queer em uma narrativa de resistência, mas constitui uma figura atravessada por outras marcas de diferença, que tensionam expectativas normativas de liderança, coragem, violência, proteção e heroísmo. Sua construção desloca, simultaneamente, o imaginário masculino do cangaço, a inteligibilidade normativa do corpo masculino e a própria figura do herói.

Dito isso, não pretendo, portanto, realizar uma análise exaustiva de todos os elementos cinematográficos da obra, mas selecionar e interpretar aqueles que contribuem diretamente para a construção do personagem e para a tensão entre sua presença *queer* e as expectativas normativas relacionadas à masculinidade do cangaceiro e do herói. Para essa interpretação, mobilizo, em diálogo interdisciplinar, as categorias de performatividade e inteligibilidade cultural, de Judith Butler (2018; 2019), de tecnologia de gênero, de Teresa de Lauretis (1994), e de necropolítica, de Achille Mbembe (2016). Também serão mobilizadas as contribuições de Gloria Anzaldúa (2021) e Donna Haraway (2000) para compreender as relações entre fronteira, diferença, território, raça, gênero, sexualidade, marginalização e alianças políticas.

O percurso analítico está organizado em dois movimentos principais. Inicialmente, contextualizo *Bacurau*, destacando aspectos de sua narrativa que permitem compreender o território, as relações de poder, a violência e as formas de resistência que atravessam a obra. Em seguida, concentro-me em Lunga, o qual chamo "cangaceiro-faminto-*queer*", para examinar como sua corporalidade tensiona o imaginário normativo associado ao cangaceiro, ao líder e ao herói.

Ao final, retomo os principais achados da análise para refletir sobre as relações entre gênero, corpo, poder e produção de sujeitos inteligíveis. A partir desse entrelaçamento, busco compreender como *Bacurau* fabula corpos que não apenas enfrentam um regime de violência, mas também desestabilizam as normas que pretendem determinar quais corpos podem ocupar os lugares de liderança, resistência, pertencimento e proteção.

2 Tirando Bacurau das telas e bacurando-nos para seguir em paz: uma visão sobre o filme

Bacurau, longa-metragem dirigido por Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles e lançado em 2019 nas salas de cinema, provocou uma avalanche de comentários, resenhas, debates e controvérsias. A narrativa tensiona uma dimensão necropolítica do capitalismo contemporâneo ao expor uma lógica seletiva de distribuição da morte, na qual determinados corpos e territórios são submetidos a formas diferenciadas de vulnerabilização e eliminação. É nesse horizonte que a reflexão de Achille Mbembe (2016, p. 128) sobre a gestão da morte como tecnologia de poder oferece uma chave para a leitura do filme: para o autor, "[...] na economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição da morte e tornar possíveis as funções assassinas do Estado".

Nessa perspectiva, Bastos e Gonçalves (2020) mobilizam a leitura butleriana para evidenciar como essa dinâmica se desdobra em uma distribuição desigual da precariedade de vida, na qual a lógica dos invasores enquadra a população do povoado como corpos cuja existência não é considerada vida a ser vivida e cujas perdas não são passíveis de luto. Nesse diapasão, o filme configura uma expressão do neoliberalismo em sua faceta mais sombria: aquela que legitima o extermínio. Como sintetiza Mbembe (2016, p. 123), "a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer". Há, ali em *Bacurau*, uma alegoria crítica do genocídio, corporificado na metáfora de um povoado transformado em campo de caça humana para estrangeiros.

A obra constrói uma ambiência afetiva que, sim, poderíamos dizer, é profundamente brasileira. Essa atmosfera não se ancora na identificação imediata, mas na força da diferenciação. *Bacurau* nos habita justamente por nos deslocar, por instaurar, no estranhamento, uma possibilidade de leitura e invenção de si. Ao distinguir algo de nós, também nos tornamos parte dessa distinção. Diferenciar é individuar, é interpretar, é criar. Em diálogo com essa dimensão, Velasco e Silva (2020), recorrendo às proposições de Doreen Massey, apontam que o espaço em *Bacurau* se constitui como uma construção relacional e heterogênea, cujas cartografias e espacializações de gênero ressignificam o sertão nordestino e desestabilizam as representações hegemônicas de território e masculinidade.

A vivência em *Bacurau* parece ecoar o conceito de fronteira híbrida proposto por Gloria Anzaldúa (2021), a qual define que "[...] uma fronteira é uma linha dividida, um lugar estreito ao longo de uma margem sangrenta. Uma terra de fronteira é um lugar vago e indeterminado criado pela presença emocional de um grupo não natural de pessoas. Está em constante estado de transição"[1] (2021, p. 42, tradução nossa). É nessa perspectiva que o sujeito se constitui na tensão entre identidades, em um constante atravessamento de normas, idiomas e histórias. Nesse processo, "bacurando-nos", vamos compondo nossa existência em coautoria com o filme.

O título da obra faz referência a um pássaro e, simultaneamente, ao nome do distrito onde a narrativa se desenrola: Bacurau, pertencente à fictícia cidade denominada Serra Verde. O povoado enfrenta escassez e abandono: a água foi cortada, e a relação com o prefeito, Tony Jr., é marcada por desconfiança e manipulação. Quando o gestor aparece com doações, a farsa logo se revela: alimentos vencidos e livros imprestáveis, jogados de um caminhão à porta da escola, expõem o descaso com que aquela população é tratada. Ainda assim, a comunidade resiste e se organiza de forma autônoma, sem depender do poder público instituído. Sob essa perspectiva, a articulação dos moradores encontra respaldo teórico na provocação de Donna Haraway (2003, p. 49) sobre as lutas contemporâneas, sustentando que "sua capacidade de ação não pode ter como base qualquer identificação supostamente natural: sua base é a coalizão consciente, a afinidade, o parentesco político".

Esse contexto já carrega, em si, uma denúncia social. Contudo, o roteiro aprofunda a tensão. Um artefato voador começa a vigiar o povoado, confundindo o espectador entre ficção científica e tecnologia real. Seria um disco voador? Um drone? Paralelamente às visitas do objeto não identificado, forasteiros passam a rondar a região com atitudes hostis. Diante disso, os moradores de Bacurau precisam encontrar formas de defesa. Ao mesmo tempo, a narrativa se desenvolve a partir do retorno de Teresa (interpretada por Bárbara Colen) à vila para o funeral de sua avó. Nesse reencontro com a comunidade, em que se destaca Domingas (vivenciada na obra por Sônia Braga), figura de autoridade na área da saúde, o filme começa a revelar a complexidade e a densidade de seus personagens.

---

1 *Una frontera es una línea divisoria, una fina raya a 10 largo de un borde empinado. Un territorio fron- terizo es un lugar vago e indefinido creado por el residuo emocio- nal de una linde contra natura. Está en un estado constante de transición.*

Adriana Androvandi (2019) ressalta que a obra articula múltiplos gêneros cinematográficos, evocando tanto a estética de produções norte-americanas dos anos 1970 quanto elementos da cinematografia brasileira, como *Brasil Ano 2000*, de Walter Lima Jr. (1969). Em reportagem sobre o tema, ela registra a fala do diretor Juliano Dornelles, que exalta: "[...] Sempre tivemos vontade de fazer um filme assim, com fantasia e surrealismo". A distopia construída em *Bacurau* carrega originalidade e brutalidade. Mas o que seria distopia?

> De início, pode-se supor que o conceito de "distopia" poderia ser simplesmente definido por meio de sua simples contraposição ao conceito de "utopia", o que não nos parece um procedimento adequado. Um método mais válido para esta definição parece-nos ser o que confronta eutopia e distopia. Ou seja, trata-se da oposição entre o "bom lugar" e o "lugar ruim". Pois a distopia apresenta um componente de materialidade – trata-se, em sua maioria, de lugares situados no tempo (geralmente no futuro) e no espaço – que o termo utopia não pressupõe em igual medida; cujo oposto seria tão somente *topia*. Dito de forma resumida, podemos então dizer que a distopia caracteriza-se pela extrapolação negativa do *status quo* à época de sua funcionalização ficcional; já não nos parece ser cabível falar aqui em superação, como no conceito de utopia (Ferreira, 2015, p. 71).

É nesse território negativo, distópico, que uma das cenas iniciais se torna emblemática: no caminhão que a conduz de volta à terra natal, Teresa observa, pela janela, caixões vazios espalhados ao longo da estrada. Os caixões haviam caído de outro caminhão e acabam sendo atropelados, compondo uma imagem forte que antecipa a violência a ser desenrolada ao longo da trama. Antes mesmo que a violência seja explicitamente apresentada, a morte já atravessa a paisagem, convertendo-se em elemento visual e narrativo que prepara o espectador para a lógica de extermínio que se seguirá.

A partir desse pano de fundo, a leitura de Mbembe (2016, p. 129) permite compreender que as primeiras expressões do que se convencionou chamar de biopolítica não surgiram na Revolução Industrial, como frequentemente se supõe, mas nos próprios regimes coloniais e escravistas. O filme *Bacurau* recupera esse passado de dominação ao encenar, por meio de uma ficção grotesca e potente, uma atualização da colonização mediada por tecnologias contemporâneas. O recurso estético desloca para o presente uma lógica historicamente constituída: a definição de determinados territórios e corpos como espaços nos quais a violência pode ser exercida, administrada e naturalizada. Assim, a narrativa nos convoca a repensar

a presença do biopoder em diferentes temporalidades e territórios, sem reduzir a experiência da comunidade de Bacurau a uma simples repetição do passado colonial.

Diante disso, torna-se necessário refletir sobre como as dinâmicas de raça, gênero, classe e territorialidade continuam a ser mobilizadas nos discursos que sustentam práticas institucionais de exclusão. *Bacurau* (2019), ao tensionar essas camadas de sentido, leva-nos a interrogar como a alteridade e o estrangeirismo operam na produção simbólica de corpos considerados descartáveis. É nesse cenário que Lunga aparece e se comunica com o quase cântico de revolução emitido por Gloria Anzaldúa:

> Nós somos o povo que salta no escuro, nós somos o povo de joelhos aos deuses. Em nossa própria carne, a (r)evolução resolve o choque de culturas. Ela nos deixa constantemente loucos, mas se o núcleo se mantiver, teremos dado uma espécie de passo evolutivo à frente. Nossa alma, a obra, a obra, a grande obra alquímica; fusão cultural, uma "morfogênese", um desdobramento inevitável. Nós nos tornamos o movimento acelerado da serpente (2021, p. 138, tradução nossa).1

Esse grito nos coloca diante da urgência de reconhecer as formas de violência legitimadas em nome da ordem social. Ao mesmo tempo, permite deslocar o olhar da violência como mero acontecimento para a violência como estrutura que produz fronteiras entre vidas protegidas e vidas expostas, entre corpos reconhecidos e corpos cuja existência pode ser questionada. É nessa zona de fronteira, entre a norma e sua rasura, entre o pertencimento e a exclusão, que Lunga emerge no filme.

Sua entrada na narrativa não constitui, portanto, apenas o aparecimento de mais um personagem diante do conflito já instaurado. Lunga surge como uma figura que condensa algumas das tensões que atravessam *Bacurau*: violência e proteção, masculinidade e androginia, marginalidade e pertencimento, individualidade e comunidade, cangaço e contemporaneidade. É a partir dessa configuração que analiso o personagem na seção seguinte, não como exceção isolada à norma, mas como uma presença que desloca os próprios critérios pelos quais determinados corpos masculinos são reconhecidos como legítimos, inteligíveis e heroicos.

---

1 Somos la gente que salta en la oscuridad, somos la gente en las rodillas de los dioses. En nuestra propia carne, la (r)evolución resuelve el choque de culturas. Hace que nos volvamos locas constantemente, pero si el núcleo aguanta, habremos dado una especie de paso evolutivo hacia delante. *Nuestra alma*, *el trabajo*, el opus, la gran obra alquímica; el *mestizaje* cultural, una morfogénesis, un despliegue inevitable. Nos hemos convertido en el movimiento acelerado de la serpiente (Anzaldúa, 2021, p. 138, grifos da autora).

3 Lunga, o cangaceiro-faminto-queer

Aterrorizado com a presença estrangeira e com os paulistas, o povo de Bacurau se insurge. É nesse contexto que, por meio do personagem Pacote/Acácio, interpretado por Thomás Aquino, Lunga, interpretado pelo ator Silvero Pereira, é convocado para retornar à cidade e participar da resistência. Até então, sua presença havia sido construída pela narrativa por meio de referências indiretas e de sua imagem de "procurado", inscrita no sistema de localização do caminhão-pipa. Quando finalmente aparece, Lunga está diante de um espelho, em uma cena na qual sua corporalidade é cuidadosamente apresentada: unhas pintadas, anéis, tatuagens, cabelos, maquiagem e uma aparência que combina signos tradicionalmente associados à masculinidade com outros que tensionam sua inteligibilidade como corpo masculino. A narrativa prepara, assim, o espectador para uma figura que não se deixa acomodar facilmente às expectativas produzidas pelo imaginário do cangaceiro.

Sua presença não é apenas visual. Lunga chega acompanhado por uma história que o situa simultaneamente dentro e fora da comunidade. É procurado pela polícia, vive escondido e, ainda assim, é reconhecido pelos moradores de Bacurau como alguém a quem recorrer quando a cidade precisa ser defendida. Sua posição é, portanto, paradoxal: marginalizado pelas estruturas institucionais, mas legitimado pela comunidade; associado ao banditismo, mas convocado para proteger; marcado pela violência, mas também pela fome e pela precariedade. Conforme analisam Velasco e Silva (2020), o esconderijo de Lunga na represa seca funciona como um espaço heterotópico, no sentido Foucaultiano de um entre-lugar situado nas margens da comunidade, de onde o personagem emerge para tensionar a cartografia da cidade e operar a defesa do povoado.

É nesse contexto que a própria fala de Lunga produz uma chave importante para compreender sua personagem: "Estamos aqui como uma bicha do Che Guevara, passando fome nesta merda" (*Bacurau*, 2019). A frase condensa, em tom irônico, diferentes dimensões que atravessam sua construção: a fome, a marginalidade, a referência revolucionária, a sexualidade e a violência. Lunga não aparece como um sujeito que precisa abandonar a marca queer para ocupar o lugar do combatente; ao contrário, a narrativa parece construir sua força justamente na coexistência dessas dimensões.

Nesse cenário, Lunga pode ser compreendido como o cangaceiro queer de Bacurau: uma figura que recupera o imaginário do homem armado, perigoso e destemido, mas o desloca por meio de uma corporalidade que não corresponde integralmente ao modelo heteronormativo de masculinidade. O cangaço, enquanto elemento histórico e cinematográfico, não é simplesmente reproduzido pelo filme; é reinscrito em uma configuração contemporânea, na qual a figura do cangaceiro passa a conviver com outras formas de existência e identificação. A presença de Lunga, desse modo, não elimina o imaginário anterior, mas o faz operar sob tensão.

No turbilhão de Bacurau, a sexualidade de Lunga não parece incomodar os moradores da vila. Aliás, essa falta de ortodoxia é comum entre os habitantes. A médica Domingas (Sônia Braga), por exemplo, tem uma companheira que aparece, em pelo menos duas cenas da obra, mantendo relações sexuais com outros homens.

A atração entre Lunga e Pacote também se insinua de forma explícita: há desejo, há tensão. Pacote não esconde o tesão, e o sentimento parece recíproco, ainda que, ao mesmo tempo, ele esteja "ficando" com Teresa, que o convida: "Vamos dormir juntos essa noite?" Esse é o clima. Essa é a atmosfera emocional que, talvez, seja profundamente brasileira e que nos convida à liberdade, à ambiguidade e à diferenciação.

Essa tensão pode ser compreendida, inicialmente, a partir da noção de fronteira trabalhada por Gloria Anzaldúa e elencada na seção anterior. Se a fronteira não corresponde apenas a uma linha que separa territórios, mas a um espaço de conflito, negociação e produção de identidades, Lunga parece corporificar essa condição. Sua existência narrativa não se organiza pela escolha definitiva de um dos lados das oposições que o atravessam: masculino ou feminino, cangaceiro ou queer, marginal ou pertencente, indivíduo ou comunidade. Ele permanece entre essas posições e é justamente nessa permanência que sua potência narrativa se constitui.

A fronteira, nesse caso, deixa de ser apenas espacial para se tornar corporal. O corpo de Lunga constitui um território no qual signos aparentemente contraditórios coexistem: barba e maquiagem, armas e adornos, violência e delicadeza, imponência e androginia. Não se trata, contudo, de afirmar que esses elementos são naturalmente incompatíveis, mas de reconhecer que a própria percepção dessa incompatibilidade é produzida por expectativas sociais acerca dos corpos. Lunga torna visível, portanto, a fronteira que separa aquilo que a norma costuma apresentar como masculino daquilo que ela produz como seu exterior.

É justamente nessa dimensão que a contribuição de Anzaldúa se articula à de Judith Butler. Se a primeira permite compreender Lunga como uma figura de fronteira, a segunda possibilita interrogar os mecanismos pelos quais determinados corpos são tornados inteligíveis. Antes mesmo que o personagem fale sobre si, seu corpo já é lido, classificado e interpretado pelo espectador. A questão não está, portanto, apenas em saber "o que" Lunga é, mas em compreender quais códigos tornam possível reconhecê-lo (ou não) dentro de determinada categoria de gênero.

Até esse momento, Lunga é construído discursivamente como uma figura masculina heteronormativa, o "cangaceiro homem/macho/heterossexual". Contudo, sua primeira aparição rompe com essa expectativa. Judith Butler (2018, p. 258) propõe a noção de "grade de inteligibilidade cultural" para pensar justamente os mecanismos que estabelecem quais corpos, identidades e relações podem ser reconhecidos dentro de determinado regime normativo. A corporalidade de Lunga tensiona essa grade porque não abandona os signos associados à masculinidade, mas os combina com elementos que, dentro de uma lógica binária, costumam ser atribuídos ao feminino.

O espelho se torna, nesse sentido, uma imagem particularmente significativa. Lunga não é apresentado inicialmente em combate, empunhando uma arma ou liderando seus companheiros. Antes de ocupar o espaço público da batalha, ele aparece diante de si mesmo. A cena produz uma espécie de intervalo entre aquilo que o espectador esperava encontrar e aquilo que efetivamente encontra. O cangaceiro que a narrativa havia anunciado como perigoso e procurado surge diante do espelho com o corpo adornado, produzindo uma ruptura entre a expectativa construída e a imagem apresentada.

É nesse ponto que a noção de tecnologia de gênero, de Teresa de Lauretis (1994), também pode ser retomada. Se o cinema participa da produção de representações e sentidos acerca dos corpos, a apresentação de Lunga não constitui simplesmente uma escolha estética isolada. Sua imagem interfere nos modos pelos quais o espectador pode compreender masculinidade, feminilidade, sexualidade e heroísmo. O filme não apenas representa um corpo queer; ao colocá-lo na posição de cangaceiro, combatente e líder, reorganiza os códigos pelos quais essas posições costumam ser visualmente reconhecidas.

A performatividade, em Butler, permite avançar nessa leitura. Como afirma a autora: "[...] a performatividade deve ser entendida não

como um 'ato' singular ou deliberado, mas como uma prática reiterativa e citacional por meio da qual o discurso produz os efeitos daquilo que nomeia" (Butler, 2018).

A aparência de Lunga, portanto, não deve ser compreendida como uma simples soma de características geralmente lidas como masculinas e femininas socialmente. Seu corpo produz efeitos de sentido porque os signos que o constituem são socialmente reconhecíveis e porque sua combinação desloca as expectativas acerca de como um homem, particularmente um homem associado ao imaginário do cangaceiro, deveria se apresentar. Como também afirma Butler (2018): "Não há identidade de gênero por trás das expressões do gênero; essa identidade é performativamente constituída, pelas próprias 'expressões' tidas como seus resultados."

Lunga evidencia, assim, que a masculinidade não está garantida pela presença de barba, força física, armas, violência ou liderança. Esses elementos podem compor uma determinada masculinidade, mas não a esgotam. Do mesmo modo, maquiagem, unhas pintadas, joias ou gestualidade não precisam produzir automaticamente uma feminilidade que substituiria a masculinidade. Nessa direção, Bastos e Gonçalves (2020) destacam que as reações da comunidade ao retorno de Lunga, traduzidas nos comentários "Que roupa é essa, menino?" e "Tá bonita!", desestabilizam a grade de inteligibilidade cultural, tensionando e ao mesmo tempo acolhendo a performance do líder *queer*. O que a personagem desestabiliza é justamente a expectativa de que esses signos devam se organizar segundo uma correspondência estável entre corpo, gênero e desejo.

É por isso que não me interessa compreender Lunga como uma simples inversão do cangaceiro tradicional. Não se trata de substituir o homem macho por uma figura queer e, com isso, estabelecer uma nova identidade estável. O movimento é mais complexo: Lunga conserva elementos do imaginário que o precede e, simultaneamente, os reorganiza. Sua força não depende da retirada dos signos queer; sua capacidade de liderança não exige uma apresentação corporal normativamente masculina; sua violência não apaga sua androginia. É nessa coexistência que se produz a rasura.

Proponho compreender essa operação como uma estética da rasura. Rasurar não significa apagar completamente aquilo que estava escrito, mas intervir sobre uma inscrição anterior de modo que ela continue visível, embora já não possa ser lida da mesma maneira. Lunga é um cangaceiro, mas não exatamente aquele que o imaginário heteronormativo esperaria. É uma

figura masculina, mas sua masculinidade não se apresenta como unidade. É um sujeito queer, mas não ocupa o lugar narrativo convencionalmente reservado ao personagem queer. É violento, mas sua violência está vinculada à defesa de uma comunidade submetida à violência.

Essa última dimensão conduz novamente à leitura de Achille Mbembe. Conforme discutido anteriormente, a necropolítica permite compreender regimes nos quais a exposição diferencial à morte constitui uma dimensão do exercício do poder. Em *Bacurau*, a violência contra a comunidade não aparece como acontecimento excepcional, mas como parte de uma estrutura que define quais vidas podem ser perseguidas, eliminadas e transformadas em objeto de caça. Trata-se de uma dinâmica na qual, conforme diagnostica Mbembe (2016, p. 146), criam-se 'mundos de morte', formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de 'mortos-vivos'". A presença de Lunga deve ser situada nesse mesmo cenário: ele não é apenas um personagem que pratica violência, mas alguém que surge em uma narrativa na qual a violência já foi estabelecida como mecanismo de dominação.

Essa distinção é importante porque impede que a violência de Lunga seja simplesmente igualada à violência dos estrangeiros. A personagem não ocupa a posição daquele que institui a caça humana como espetáculo; sua atuação emerge como resposta à ameaça dirigida contra a comunidade. Lunga participa da resistência de Bacurau e, nesse movimento, a violência deixa de ser apenas atributo individual para integrar uma ação coletiva de defesa. O filme, assim, desloca também a figura do herói: Lunga não chega para restaurar uma ordem pacífica preexistente, mas para participar de uma comunidade cuja existência já se encontra ameaçada por uma ordem fundada na violência.

Sua diferença, portanto, não constitui um atributo individual que pudesse ser separado das condições sociais nas quais a personagem existe. A própria posição de Lunga como sujeito procurado, escondido e posteriormente convocado para defender Bacurau revela que marginalidade e pertencimento podem coexistir. O personagem não deixa de ser diferente para tornar-se parte da comunidade; tampouco precisa ser plenamente assimilado para ser reconhecido como alguém cuja vida importa para os demais. Nesse sentido, a comunidade de Bacurau não aparece como espaço livre de diferenças, mas como espaço no qual essas diferenças podem coexistir sem impedir a formação de alianças.

É nesse ponto que a categoria do "Um", que proponho neste capítulo, ganha densidade. Quando Lunga e seus aliados chegam à cidade, a população de Bacurau se arma. Ela se torna "o Um". Ou melhor: transforma-se provisoriamente no Um, porque, em breve, voltará a se diferenciar. Mas, por um instante, é coletivo, é unidade. Liderados pelo bem e pelo mal, por todas as formas de existir, por todos os tempos e todos os gêneros. Lunga, nesse instante, encarna a violência ancestral.

O "Um" não significa, portanto, o desaparecimento das diferenças. Ao contrário, ele só pode existir porque essas diferenças permanecem. A unidade é provisória e estratégica: forma-se diante de uma ameaça comum e não exige que os sujeitos abandonem suas particularidades para dela participar. Nesse aspecto, a discussão de Donna Haraway (2000, p. 72) sobre alianças políticas e identidades estratégicas contribui para compreender como sujeitos atravessados por diferenças podem construir formas contingentes de ação coletiva, mesmo sem compartilhar uma identidade única ou estável.

A categoria do "Um" procura nomear justamente essa suspensão provisória da diferença em favor da ação coletiva. Lunga não deixa de ser queer para tornar-se parte do "Um"; a comunidade não deixa de ser múltipla para se tornar "o Um". O que ocorre é uma reorganização momentânea das diferenças diante da necessidade de resistência. Nesse aspecto, Anzaldúa evidencia a condição fronteiriça dessas identidades e Haraway ajuda a pensar a possibilidade de alianças sem identidade homogênea, o "Um" constitui a formulação que proponho para interpretar o momento em que essas diferenças se articulam politicamente.

Essa dimensão coletiva também interfere na própria ideia de heroísmo. Lunga possui características que poderiam aproximá-lo do herói tradicional: coragem, força, liderança, capacidade de combate e disposição para proteger a comunidade. Contudo, sua construção não se completa pela imagem do salvador individual. A resistência de Bacurau é produzida por muitos corpos, e Lunga integra essa rede de ação. Estudos recentes sobre o filme também têm questionado justamente a oposição entre heroísmo individual e coletivo na construção da personagem.

A força de Lunga, então, não reside apenas no fato de ser um personagem queer que ocupa um lugar tradicionalmente masculino. Ela está na possibilidade de que esse corpo ocupe simultaneamente posições que a norma costuma apresentar como incompatíveis. O cangaceiro pode ser queer; o corpo masculino pode ser andrógino; o sujeito marginalizado

pode ser líder; aquele que foi afastado pode ser convocado; o personagem violento pode exercer uma função de proteção; e o herói pode não corresponder ao corpo heroico que o cinema tradicionalmente ensinou a reconhecer.

É justamente nessa sobreposição que a heteronormatividade sofre sua rasura mais significativa. Não porque Lunga simplesmente rejeite as categorias de masculino e feminino, mas porque sua existência narrativa demonstra que elas não conseguem dar conta, sozinhas, da multiplicidade de posições que um corpo pode ocupar. O problema, portanto, não está no corpo de Lunga como se nele houvesse uma contradição a ser solucionada; está na insuficiência das categorias normativas quando confrontadas com uma existência que não se deixa reduzir a elas.

Lunga não é, assim, apenas uma personagem queer inserida em *Bacurau*. Sua construção corporal, estética e narrativa tensiona simultaneamente a heteronormatividade, o imaginário do cangaceiro, a masculinidade e a figura do herói. Ao fazê-lo, o filme desloca a pergunta de: quem pode ser reconhecido como homem? para outra, mais incômoda: quem pode ocupar os lugares de força, liderança, coragem e resistência sem que seu corpo precise corresponder ao modelo que historicamente monopolizou essas posições?

A resposta oferecida por Lunga não se encontra em uma nova identidade fechada. Ela está na própria rasura. Seu corpo permanece na fronteira; sua masculinidade não se apresenta como essência; sua diferença não impede o pertencimento; sua violência não pode ser separada do regime de violência que estrutura o conflito; e sua presença no "Um" não exige o apagamento das diferenças que o constituem. Lunga, portanto, não atravessa simplesmente as fronteiras entre masculino e feminino, marginalidade e pertencimento, cangaceiro e queer, herói e anti-herói: ele torna visíveis as próprias fronteiras e evidencia que elas são construídas, reiteradas e, por isso mesmo, passíveis de deslocamento.

É nesse sentido que a personagem faminta, queer e cangaceira se torna uma figura particularmente potente para pensar o corpo no cinema contemporâneo. Lunga não ocupa a margem apenas para ser posteriormente conduzido ao centro; ele modifica o próprio centro ao ocupar um lugar que parecia não lhe pertencer. Sua presença faz da diferença não uma condição de silêncio, mas uma forma de existência, de pertencimento e de resistência. Ao final, a rasura não apaga a inscrição anterior: ela permanece

sobre a tela, mas já não permite que o cangaceiro, o homem, o herói e o corpo sejam lidos exatamente como antes.

4 Considerações finais: o fechar de cortinas

Bacurau não se limita a contar uma história de resistência em uma comunidade do sertão nordestino. O que emerge da tela é uma pedagogia das margens, um convite a repensar o corpo, o poder, o pertencimento e as formas de se habitar o mundo. Cada personagem que compõe o enredo carrega em si uma diferença, uma singularidade, uma insubmissão. Mas é precisamente essa multiplicidade que funda a possibilidade do comum, não como homogeneidade, mas como articulação estratégica.

A luta pela vida em *Bacurau* não é apenas contra a eliminação física, mas contra o apagamento simbólico. Como nos lembra Butler (2018), há vidas que, por não se adequarem às normas hegemônicas, não são sequer reconhecidas como vidas. Nesse contexto, a coletividade que se constrói em Bacurau não se apoia apenas em uma essência identitária, mas numa política do vínculo, do reconhecimento mútuo, da interdependência. Como sugere Donna Haraway (2000), trata-se de um essencialismo estratégico: a escolha consciente de identidades coletivas temporárias e situadas, não por acreditar em essências imutáveis, mas por saber que alianças também se constroem a partir do compartilhamento de riscos, territórios e feridas.

A presença de Lunga, queer, cangaceiro, guerreiro, bicha do sertão, não rompe o laço da comunidade, ao contrário, o fortalece. Seu corpo rasura as expectativas do masculino heroico e reinscreve o desejo, a estética, a rebeldia como forças políticas. Lunga não lidera por se encaixar em padrões normativos, mas justamente por desobedecê-los. Sua performatividade desloca o olhar do espectador, como propõe Judith Butler (2018), e desestabiliza as grades de inteligibilidade que pretendem fixar gênero, desejo, corpo e conduta.

Ao longo deste capítulo, percorremos caminhos de leitura que cruzam a experiência estética com o pensamento político. O cinema de *Bacurau* (2019) permite entrever outras formas de se pensar o coletivo, outras formas de ser sujeito, de estar com o outro, de compor alianças na diferença. As rasuras de Lunga, as tensões entre os corpos, a recusa à normalização, tudo aponta para a urgência de imaginarmos futuros em que a vida não dependa do reconhecimento normativo, mas da ética do encontro e da possibilidade de coexistência.

Bacurau (2019) é mais do que uma ficção distópica. É um manifesto encarnado, uma fabulação política que nos pergunta: que corpos queremos proteger? Que alianças somos capazes de construir? Que mundo estamos dispostos a defender?

Referências

ANDROVANDI, Adriana. "Bacurau" faz uso da alegoria para refletir sobre o país. **Correio do Povo**, [S. l.], 2019. Disponível em: https://www.correiodopovo.com.br/arteagenda/bacurau-faz-uso-da-alegoria-para-refletir-sobre-o-pa%C3%ADs-1.359454. Acesso em: 28 set. 2026.

ANZALDÚA, Gloria. **Borderlands - La frontera:** la nueva mestiza. Tradução: Carmen del Valle. [s.l.]: Capitán Swing Libros, 2021.

BACURAU. [Filme]. Direção: Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles. Produção: Emilie Lesclaux, Saïd Ben Saïd e Michel Merkt. [S.l.]: Vitrine Filmes (Brasil), SBS Distribution (França), 2019. 131 min.

BASTOS, Felipe; GONÇALVES, Eduardo. "Quem nasce em Bacurau é gente?" Gênero e precariedade de vida no filme Bacurau. **Revista Digital do LAV**, Santa Maria, v. 13, n. 2, p. 236-253, mai./ago. 2020.

BUTLER, Judith. **Corpos que importam:** os limites discursivos do "sexo". Tradução: Veronica Daminelli e Daniel Yago Françoli. 1. ed. São Paulo: n-1 edições, 2019. E-book. Disponível em: https://transreads.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-28_61015fcd45193_CorposqueimportamoslimitesdiscursivosdosexoPortuguezeEditionbyJudithButlerz-lib.org_.pdf. Acesso em: 01 set. 2026.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Tradução: Renato Aguiar. 16. ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2018.

DE LAURETIS, Teresa. A Tecnologia do Gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque (Org.). **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

FERREIRA, Vitor Vieira. Utopia e distopias no século XXI e pós-modernismo. **Papéis**: Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Estudos De Linguagens – UFMS, Campo Grande, v. 19, n. 38, p. 64-82, jul. 2015 Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/papeis/article/view/2988. Acesso em: 03 jul. 2026.

HARAWAY, Donna. Manifesto ciborgue. **Antropologia do ciborgue.**

Belo Horizonte: Autêntica, p. 33-118, 2000. Acesso em: 01 jul. 2025. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8891660/mod_resource/content/1/%282003%29%20Haraway.%20Manifesto%20ciborgue.pdf. Acesso em: 02 jul. 2026.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & ensaios**, n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: https://professorjailton.com.br/novo/biblioteca/necropolitica_achille_mbembe.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

VELASCO, Diogo Cavalcanti; SILVA, Alberto da**.** Espaço e gênero no filme Bacurau. **Iberic@l**, Sorbonne Université, n. 18, p. 119-133, automne 2020.

Capítulo 46

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, VIGILÂNCIA ESTATAL E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DO CASO CAJAR À LUZ DA AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA

Kauã Duarte[1]

1 Introdução

A consolidação da sociedade digital deslocou a proteção da vida privada para um terreno mais complexo: o controle sobre fluxos de dados, perfis e inferências. A informação pessoal deixou de ser apenas um registro estático sobre alguém para tornar-se insumo de classificação, previsão e intervenção sobre condutas. Sistemas de inteligência artificial, sobretudo quando empregados por órgãos públicos, intensificam essa transformação porque podem combinar bases diversas, identificar padrões e produzir decisões ou alertas que afetam oportunidades, reputação, liberdade de circulação e participação política. A literatura analisada mostra que decisões automatizadas não se limitam a processar dados; elas articulam conhecimento e ação sobre pessoas, em contextos nos quais a opacidade e a assimetria informacional reduzem a capacidade de contestação dos afetados (Alimonti, 2021, p. 7).

O problema se torna especialmente sensível quando o tratamento de dados é realizado pelo Estado. O caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" vs. Colômbia, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, revela que a coleta, a conservação e o cruzamento de informações pessoais em arquivos de inteligência podem ultrapassar a esfera da privacidade e atingir a liberdade de expressão, a associação, a integridade, a honra e o direito de defender direitos humanos (Corte IDH, 2023, p. 9; Corte IDH 2024, p. 1). A Corte reconheceu que atividades arbitrárias de inteligência produziram fichas, registros e perfis

1 Graduando em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Estagiário. E-mail: kauaduarte06@outlook.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4043329783011847. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1915-8293.

sobre integrantes do CAJAR e seus familiares, sem garantir acesso efetivo, retificação, atualização ou eliminação dos dados (Corte IDH, 2024, p. 1-2).

Diante disso, este artigo pergunta: em que medida os parâmetros de proteção da autodeterminação informativa estabelecidos pela Corte Interamericana no caso CAJAR vs. Colômbia podem orientar a atuação da ANPD[1] diante do tratamento de dados pessoais e da formação de perfis por sistemas de inteligência artificial utilizados pelo poder público brasileiro? A hipótese adotada é que o precedente interamericano constitui um piso mínimo de proteção aplicável ao uso estatal de IA[2] sempre que houver coleta, cruzamento, armazenamento, inferência ou perfilamento de dados pessoais. Esse piso não proíbe toda tecnologia estatal, mas condiciona sua legitimidade à demonstração de finalidade legítima, base legal, necessidade, proporcionalidade, qualidade, segurança, transparência, supervisão e recursos efetivos.

A metodologia é qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica. Utiliza-se o método dedutivo: parte-se dos parâmetros gerais fixados pela Corte Interamericana e da dogmática da autodeterminação informativa para examinar sua possível incidência sobre sistemas estatais de IA no Brasil.

2 A autodeterminação informativa como direito de controle e participação

A autodeterminação informativa não se confunde com uma noção puramente defensiva de privacidade. Embora ambas se relacionem, a autodeterminação informativa enfatiza o poder de conhecer, controlar e participar das decisões sobre os próprios dados. Lopes e Lins definem esse direito como a faculdade de decidir quais dados podem ser coletados e como podem ser usados, situando-o no campo da dignidade, da autonomia e do controle da identidade digital (Lopes; Lins, 2025, p. 5). Hohendorff e Reinehr também o associam à liberdade de determinar se informações pessoais serão tornadas públicas, a quem serão disponibilizadas e em que momento (Hohendorff; Reinehr, 2026, p. 11-12).

1 ANPD (Agência Nacional de Proteção de Dados é o órgão federal brasileiro responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados) no país.

2 A Inteligência Artificial (IA) é um conjunto de tecnologias que permite aos computadores e máquinas pensarem, aprenderem, reconhecerem padrões e realizarem tarefas.

A origem clássica do conceito, na jurisprudência constitucional alemã sobre o censo, é relevante porque demonstrou que o risco não se limita ao conteúdo íntimo de um dado isolado. Em contexto de processamento automatizado, dados aparentemente neutros podem ser agregados, cruzados e convertidos em retratos complexos da personalidade. Por isso, Hohendorff e Reinehr recordam a formulação segundo a qual o processamento automatizado ameaça o poder do indivíduo de decidir se e como fornece dados pessoais a terceiros, sobretudo quando permite a formação de perfil completo da personalidade sem controle suficiente pelo interessado (Hohendorff; Reinehr, 2026, p. 11).

No Brasil, a LGPD[3] positivou a autodeterminação informativa como fundamento da disciplina de proteção de dados. A Emenda Constitucional nº 115/2022 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforçaram a centralidade da proteção de dados pessoais no catálogo de direitos fundamentais (Teófilo, 2025, p. 13; Hohendorff; Reinehr, 2026, p. 14-16). Essa evolução desloca a proteção de dados de uma técnica de *compliance*[4] para uma garantia de cidadania: controlar dados significa preservar a possibilidade de agir, expressar-se e participar sem submissão invisível a classificações ou inferências não sindicáveis.

Essa concepção é particularmente importante diante de sistemas de IA. Alimonti identifica um paradoxo: a autodeterminação é urgente no contexto das decisões automatizadas, mas a ideia de que o indivíduo consegue controlar sozinho seus dados parece cada vez menos plausível diante do *Big Data*[5], da opacidade e da assimetria entre titulares e controladores (Alimonti, 2021, p. 7). A saída não está em abandonar a autodeterminação, mas em reinterpretá-la de modo institucional: controle individual deve ser complementado por *accountability*[6], avaliação de impacto, direitos de participação, fiscalização e tutela coletiva (Alimonti, 2021, p. 12-14).

---

3 A LGPD é a lei brasileira que regula a coleta, o uso, o armazenamento e a troca de dados pessoais. O seu objetivo principal é proteger a privacidade e os direitos de liberdade de cada cidadão.

4 *Compliance* é o conjunto de regras, práticas e valores que garante que uma empresa cumpre leis, normas e padrões éticos.

5 *Big Data* é um conjunto complexo de dados que cresce rápido demais para os computadores e programas comuns conseguirem ler, guardar ou organizar.

6 *Accountability* é o princípio que determina que desenvolvedores, empresas e organizações devem ser capazes de explicar, justificar e assumir total responsabilidade pelo comportamento, pelas decisões e pelos impactos de seus sistemas inteligentes.

3 Caso Cajar: fichas de inteligência, estigmatização e dados pessoais

O caso CAJAR apresenta um padrão de vigilância estatal que antecipa, em formato analógico e burocrático, riscos hoje potencializados por sistemas algorítmicos. A Corte Interamericana registrou atividades de inteligência contra defensores de direitos humanos, incluindo vigilância, seguimentos, interceptações, monitoramento de atividades profissionais, coleta de dados pessoais, elaboração de registros e "*hojas de vida*" (Corte IDH, 2023, p. 81-100). Segundo o comunicado oficial, desde a década de 1990 diversos órgãos estatais coletaram e armazenaram informações, incluindo dados pessoais, elaborando arquivos e fichas sem assegurar acesso às vítimas (Corte IDH, 2024, p. 1).

O aspecto decisivo é que os arquivos não eram neutros. A organização das informações serviu à estigmatização e à criação de risco para defensores de direitos humanos. A Corte observou que declarações e publicações estatais desqualificavam integrantes do CAJAR e os vinculavam a grupos guerrilheiros, contexto que repercutiu sobre honra, liberdade de expressão, associação e direito de defender direitos humanos (Corte IDH, 2024, p. 1-2). O tratamento de dados, portanto, não foi apenas uma violação informacional: funcionou como infraestrutura de controle, intimidação e deslegitimação pública.

A Corte estabeleceu critérios relevantes para atividades de inteligência: previsão legal, finalidade legítima, necessidade em sociedade democrática, idoneidade, necessidade e proporcionalidade no caso concreto, além de controles, limitações, supervisão e possibilidade de reclamação contra atuações arbitrárias (Corte IDH, 2023, p. 156-170). Em matéria de dados pessoais, a sentença tratou da coleta, conservação, tratamento, avaliação periódica de pertinência e exatidão, supervisão da gestão e direito de acesso e controle (Corte IDH, 2023, p. 171-178).

A contribuição mais importante para este artigo é o reconhecimento da autodeterminação informativa como direito autônomo no Sistema Interamericano. A Corte vinculou esse direito à possibilidade de conhecer, acessar e controlar dados pessoais mantidos em arquivos públicos, inclusive de inteligência, bem como reclamar retificação, atualização ou eliminação quando necessário (Corte IDH, 2023, p. 177-183; Corte IDH, 2024, p. 1). Como reparação, determinou a depuração dos arquivos de inteligência,

adequação normativa e criação de mecanismos que garantam o exercício da autodeterminação informativa (Corte IDH, 2023, p. 288-300).

4 Das fichas de inteligência aos perfis algorítmicos

A semelhança entre as fichas de inteligência do caso CAJAR e os perfis algorítmicos não está na tecnologia empregada, mas na função social do registro. Em ambos, dados dispersos são organizados para produzir uma representação operacional da pessoa ou do grupo. Alimonti observa que o perfil algorítmico representa menos quem a pessoa é em sua singularidade e mais aquilo que o sistema espera dela a partir de correlações estatísticas, classificações e padrões de similaridade (Alimonti, 2021, p. 12-13). A ficha estatal e o perfil algorítmico compartilham, portanto, a capacidade de substituir a pessoa concreta por uma representação produzida por terceiros.

A diferença está na escala, na velocidade e na opacidade. Teófilo descreve a arquitetura algorítmica em etapas de coleta massiva de dados, modelagem de perfis, aplicação de sistemas preditivos e retroalimentação, processo no qual interações explícitas e microações podem alimentar inferências sobre preferências, rotinas e inclinações (Teófilo, 2025, p. 6). Com IA, aquilo que no caso CAJAR dependia de arquivos, agentes e anotações pode tornar-se contínuo, automatizado e integrado a bases heterogêneas.

Piae, Ferreira e Crispim afirmam que sistemas de aprendizado de máquina frequentemente não permitem ao usuário ou observador externo compreender como uma informação de entrada se transforma em uma decisão de saída, o que compromete transparência e contestabilidade (Piae; Ferreira; Crispim, 2025, p. 393-394). A falta de compreensão sobre critérios e procedimentos dificulta o exercício dos direitos de acesso, oposição e revisão.

Além disso, dados históricos podem reproduzir vieses. Piae, Ferreira e Crispim apontam que algoritmos treinados com bases viciadas tendem a reproduzir padrões discriminatórios (Piae; Ferreira; Crispim, 2025, p. 395). Freire e Reis destacam que a IA envolve riscos de discriminação algorítmica, reforço de estereótipos e violação de direitos fundamentais quando ausentes transparência e revisão humana (Avelar Freire; Corrêa Tavares dos Reis, 2025, p. 4).

5 LGPD, ANPD e governança da IA estatal

A LGPD oferece princípios relevantes para enfrentar o perfilamento algorítmico estatal. Finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização funcionam como parâmetros jurídicos para limitar o tratamento de dados pessoais. Piae, Ferreira e Crispim destacam que a LGPD exige propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados, limita o tratamento ao mínimo necessário e assegura consulta facilitada sobre forma, duração e integralidade dos dados pessoais (Piae; Ferreira; Crispim, 2025, p. 396-397).

No campo específico da IA, Freire e Reis ressaltam que a opacidade de modelos complexos, especialmente *deep learning*[1], dificulta a transparência exigida pela LGPD; por isso, organizações devem adotar governança de dados, auditoria algorítmica, segurança da informação e responsabilidade proativa (Avelar Freire; Corrêa Tavares dos Reis, 2025, p. 1-2). A governança deve ser construída desde a concepção do sistema, com privacidade por *design*, segurança por *design*, documentação, avaliação de impacto e mecanismos de revisão (Avelar Freire; Corrêa Tavares dos Reis, 2025, p. 6-8).

A Nota Técnica nº 12/2025 da ANPD é relevante porque consolida contribuições sociais sobre IA e revisão de decisões automatizadas. O documento indica convergência sobre a necessidade de equilibrar uso de dados e proteção da privacidade, promover qualidade e diversidade de dados, adotar salvaguardas como anonimização, pseudonimização, dados sintéticos, *privacy by design*[2], avaliações de impacto, governança, transparência e controle de acesso (ANPD, 2025, p. 7-13). Também registra consenso sobre a importância de canais acessíveis para exercício de direitos, transparência algorítmica, documentação, rastreabilidade e revisão de decisões automatizadas (ANPD, 2025, p. 31-46).

A atuação da ANPD, contudo, tem limites. A LGPD incide sobre tratamento de dados pessoais, não sobre todo e qualquer sistema de IA. Assim, a Autoridade pode densificar princípios, orientar controladores,

1 O *deep learning* (aprendizado profundo) é uma sub-área do aprendizado de máquina (*machine learning*) e da inteligência artificial. Ele usa redes neurais artificiais com muitas camadas para imitar o cérebro humano.

2 O *Privacy by Design* (Privacidade desde a Concepção) é uma metodologia que integra a proteção de dados pessoais e a privacidade diretamente na criação de produtos, serviços, sistemas e processos.

fiscalizar tratamentos, exigir relatórios e auditar riscos discriminatórios quando houver dados pessoais, mas não substitui o legislador em temas gerais de política de IA. Ainda assim, dentro de sua competência, a ANPD pode incorporar o piso interamericano do caso CAJAR ao orientar a Administração Pública: nenhum sistema estatal que produza perfis ou decisões sobre pessoas deve operar sem base legal clara, finalidade delimitada, proporcionalidade, documentação, supervisão independente, canais de acesso e possibilidade real de correção ou eliminação de dados.

6 Parâmetros mínimos para IA estatal compatível com a autodeterminação informativa

Da articulação entre o caso CAJAR, a LGPD e a literatura analisada, podem ser propostos parâmetros mínimos. Primeiro, a legalidade deve ser substantiva, não meramente formal. A base normativa precisa definir finalidade, categorias de dados, órgãos responsáveis, hipóteses de compartilhamento, prazos de conservação, formas de auditoria e direitos dos titulares. A Corte Interamericana mostrou que inteligência estatal sem lei suficiente e sem controles adequados produz arbitrariedade e viola vida privada e autodeterminação informativa (Corte IDH, 2023, p. 156-178).

Segundo, a finalidade deve ser legítima, específica e verificável. A mera utilidade futura dos dados não basta para justificar coleta ou armazenamento. A Nota Técnica da ANPD registra contribuições segundo as quais a possibilidade abstrata de uso futuro para treinamento de IA não é compatível com o princípio da necessidade nem legitima retroativamente dados ilicitamente mantidos (ANPD, 2025, p. 8-10). Essa conclusão dialoga diretamente com o caso CAJAR: arquivos de inteligência não podem converter-se em reservatórios indefinidos de informações sobre pessoas e grupos.

Terceiro, a necessidade e a proporcionalidade devem ser avaliadas antes, durante e depois do tratamento. Sistemas de IA de alto impacto precisam de relatório de impacto à proteção de dados, avaliação de viés, testes periódicos, registro de operações e supervisão humana significativa quando afetarem interesses relevantes. A revisão humana não deve ser ritual vazio: deve ter capacidade material de reconsiderar dados, contexto e argumentos do titular. Alimonti observa que a contestação só é significativa quando o titular consegue compreender critérios, acessar dados relevantes

e apresentar razões capazes de influenciar o resultado (Alimonti, 2021, p. 13-14).

Quarto, transparência não exige abertura irrestrita de código, mas exige explicabilidade suficiente. O titular deve compreender a finalidade do tratamento, os tipos de dados utilizados, a lógica geral da classificação, os efeitos esperados e os canais para contestar inferências. A própria ANPD registrou que informações sobre decisões automatizadas devem ser acessíveis, compreensíveis e proporcionais, equilibrando transparência e segredos comerciais sem esvaziar o direito de contestação (ANPD, 2025, p. 45-47). Em sistemas públicos, esse equilíbrio deve pender em favor do controle democrático, sobretudo quando afetar direitos fundamentais.

Quinto, a qualidade dos dados e a prevenção de discriminação devem orientar todo o ciclo de vida. A experiência CAJAR demonstra que dados inexatos, estigmatizantes ou descontextualizados podem produzir risco concreto à vida e à integridade. No plano algorítmico, bases desbalanceadas ou historicamente enviesadas podem reproduzir discriminações sob aparência de neutralidade (Piae; Ferreira; Crispim, 2025, p. 395). Por isso, a IA estatal deve prever auditorias independentes, documentação, diversidade de dados, monitoramento contínuo, mecanismos de correção e proibição de usos discriminatórios ilícitos ou abusivos.

Sexto, o acesso, a retificação, a oposição e a eliminação devem ser efetivos. O precedente interamericano não se satisfaz com direitos abstratos: ele ordena depuração de arquivos e criação de mecanismos simples, ágeis, gratuitos e eficazes para acesso e controle de dados pessoais em arquivos de inteligência (Corte IDH, 2023, p. 288-300). Em IA estatal, isso significa disponibilizar canais claros para que o cidadão saiba se seus dados foram usados, em qual contexto, com quais consequências, e para que possa impugnar perfis, inferências e decisões baseadas em informações errôneas, ilícitas ou desnecessárias.

7 Considerações finais

O caso CAJAR vs. Colômbia mostra que a proteção de dados não é tema periférico nem meramente técnico. Quando o Estado coleta, cruza, conserva e interpreta informações pessoais sem controles, os efeitos podem alcançar liberdade de expressão, associação, honra, integridade, participação democrática e defesa de direitos humanos. A Corte Interamericana transformou essa constatação em parâmetro jurídico

ao reconhecer a autodeterminação informativa como direito autônomo e ao exigir acesso, controle, retificação, atualização e eliminação de dados pessoais em arquivos públicos, inclusive de inteligência.

No Brasil, a ANPD pode utilizar esse precedente como referência interpretativa para orientar a aplicação da LGPD a sistemas estatais de IA. A inteligência artificial não é, por natureza, incompatível com direitos humanos. A incompatibilidade surge quando sistemas são implementados sem base legal clara, finalidade legítima, necessidade, proporcionalidade, qualidade dos dados, transparência, revisão, auditoria e supervisão independente. Nessas condições, perfis algorítmicos podem reproduzir a lógica das fichas de inteligência: produzir representações classificatórias sobre pessoas e grupos sem participação, contestação ou controle.

A hipótese do artigo foi confirmada. Os parâmetros do caso CAJAR constituem um piso interamericano de proteção para a IA estatal baseada em dados pessoais. Esse piso exige que a Administração Pública trate a autodeterminação informativa como condição de legitimidade democrática, e não como obstáculo burocrático à inovação. A função da ANPD, nesse cenário, é contribuir para transformar princípios em procedimentos verificáveis: relatórios de impacto, governança, documentação, canais de atendimento, auditoria, supervisão humana significativa e mecanismos efetivos de correção e eliminação. Somente assim a IA estatal poderá ser compatível com a dignidade, a autonomia e o direito de cada pessoa controlar a circulação de suas informações.

A ANPD pode desempenhar papel pedagógico e fiscalizatório ao exigir que órgãos públicos demonstrem, antes da implementação de sistemas de IA, a pertinência dos dados utilizados, os riscos aos titulares, a existência de mecanismos de revisão e a forma pela qual a tecnologia respeita a autodeterminação informativa. Esse deslocamento preventivo é essencial: a proteção efetiva não deve depender apenas da reparação posterior, mas da capacidade institucional de impedir que perfis injustos, opacos ou estigmatizantes sejam produzidos e utilizados contra pessoas ou coletividades.

Em ambientes digitais complexos, o consentimento pode ser formalmente prestado, mas materialmente esvaziado pela falta de compreensão, pela dependência do serviço ou pela impossibilidade de antecipar usos futuros dos dados. Teófilo sustenta que o consentimento informado é insuficiente, de modo isolado, diante da opacidade algorítmica, exigindo transparência, auditorias independentes, educação

digital e participação social (Teófilo, 2025, p. 24-27). Hohendorff e Reinehr, por sua vez, destacam que a lógica do "tudo ou nada" das políticas de privacidade fragiliza a liberdade real de escolha do titular (Hohendorff; Reinehr, 2026, p. 21-22).

Esse ponto é decisivo para a Administração Pública. Se, no setor privado, o titular muitas vezes aceita termos de uso para participar da vida digital, no setor público a assimetria pode ser ainda maior, pois determinados serviços são indispensáveis para acesso a políticas sociais, documentação, segurança ou saúde. A utilização de IA pelo Estado deve, portanto, deslocar o centro da proteção do consentimento para a legalidade estrita, a finalidade pública demonstrável, a avaliação de impacto e a contestabilidade. Nessa perspectiva, os direitos do titular previstos na LGPD devem ser lidos em conjunto com o dever estatal de justificar e documentar a necessidade do tratamento.

A contribuição original do caso CAJAR está em mostrar que a ausência de acesso aos arquivos prolonga a violação no tempo. Enquanto a pessoa não sabe quais dados foram coletados, por quem, com qual finalidade e com quais efeitos, não consegue reconstruir sua trajetória informacional nem impugnar classificações injustas. Em sistemas de IA, o mesmo raciocínio se aplica às inferências: não basta proteger o dado bruto; é necessário permitir o controle sobre perfis, pontuações, categorias e resultados derivados quando esses elementos influenciam decisões estatais. A autodeterminação informativa, assim, deve cobrir tanto a informação fornecida quanto a informação inferida.

Referências

ALIMONTI, Veridiana. **Algoritmos e autodeterminação**: **uma contribuição a partir das noções de autodeterminação informativa e controle no contexto de decisões automatizadas**. 2021. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-16082022-111159. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-16082022-111159/en.html. Acesso em: 18 ago. 2026.

ANPD (Brasil). Nota Técnica nº 12/2025/CON1/CGN/ANPD: **Consolidação das contribuições recebidas na Tomada de Subsídios sobre Inteligência Artificial**. Brasília: ANPD, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/outras-acoes/documentos/ts-06-2024-nt-12-2025-consolidacao-das-

contribuicoes.pdf/@@display-file/file . Acesso em: 19 ago. 2026.

AVELAR FREIRE, B. R.; CORRÊA TAVARES DOS REIS, C. UM ESTUDO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA LGPD NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL. **Educação Sem Distância - Revista Eletrônica da Faculdade Unyleya -ISNN digital 2675-9993**, *[S. l.]*, v. 5, n. 2, 2025. Disponível em: https://educacaosemdistancia.emnuvens.com.br/esd/article/view/282. Acesso em: 20 ago. 2026.

CORTE IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" vs. Colombia: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 18 de outubro de 2023. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 20 ago. 2026.

CORTE IDH. A Colômbia é responsável internacionalmente por haver realizado atividades arbitrárias de inteligência contra defensores de direitos humanos: comunicado Corte IDH_CP-16/2024 Português. San José: Corte IDH, 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/comunicados_prensa.cfm?lang=pt&n=2020. Acesso em: 20 ago. 2026.

HOHENDORFF, Raquel von; REINEHR, Roberta. Controle digital do comportamento: a autodeterminação informativa no ciberespaço. **Direito & TI**, *[S. l.]*, v. 1, n. 22, p. 1–27, 2026. DOI: 10.63451/dti.v1i22.193. Disponível em: https://www.direitoeti.com.br/direitoeti/article/view/193. Acesso em: 22 ago. 2026.

LOPES, Ana Maria D´Ávila; LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. Diretrizes para a Proteção do Direito Fundamental à Autodeterminação Informativa na Era Digital. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, *[S. l.]*, v. 30, p. 1–12, 2025. DOI: 10.5020/2317-2150.2025.15238. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/15238. Acesso em: 18 ago. 2026.

PIAE, Renata Petreli; FERREIRA, Adriano Fernandes; CRISPIM, Tiago Esashika. Da black box à transparência: proteção de dados e ética na era da inteligência artificial. **Virtuajus**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 390–400, 2025. DOI: 10.5752/P.1678-3425.2025v10n19p390-400. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/34235. Acesso em: 23 ago. 2026.

TEÓFILO, Sthela Ferreira. **A Influência dos Algoritmos Sobre a Autodeterminação Informativa na Era Digital**. 2025, 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal

de Uberlândia, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/47322. Acesso em: 18 ago. 2026.

POSFÁCIO

A relação entre Direito, inovação e tecnologia revela-se, cada vez mais, como um dos grandes desafios da contemporaneidade. As transformações tecnológicas não apenas introduzem novas ferramentas e possibilidades, mas modificam profundamente as formas de interação social, de produção, de trabalho, de comunicação e de exercício da cidadania. Diante de uma sociedade em constante transformação, o Direito é chamado a acompanhar essas mudanças sem perder de vista sua função essencial de proteção dos direitos fundamentais. O desafio, portanto, não consiste simplesmente em regular o novo, mas em compreender as novas dinâmicas sociais para que a resposta jurídica seja capaz de dialogar com elas de maneira responsável, justa, democrática e eficiente.

Nesse contexto, a inovação impõe ao Direito uma postura simultaneamente aberta e crítica. Tecnologias como a inteligência artificial, os algoritmos, a automação e as novas formas de circulação de informações oferecem oportunidades significativas, mas também suscitam questões relacionadas à privacidade, à igualdade, à responsabilidade, à transparência, à proteção de direitos fundamentais e aos próprios limites da atuação humana e institucional.

Mais do que acompanhar a velocidade das transformações tecnológicas, o Direito precisa construir instrumentos capazes de orientar essas mudanças, assegurando que o desenvolvimento tecnológico esteja submetido a parâmetros jurídicos e éticos que preservem a dignidade humana e o interesse coletivo. Essa tarefa se torna ainda mais relevante em uma sociedade na qual surgem e se reconfiguram novos crimes, discriminações, necessidades e desafios em ritmo quase sempre superior à capacidade de resposta do processo legislativo.

É justamente nesse espaço de diálogo que se insere *Direito e Inovação: um debate multidisciplinar – vol. 2*. As reflexões reunidas nesta obra demonstram que compreender o Direito no século XXI exige ultrapassar fronteiras disciplinares e reconhecer que os fenômenos contemporâneos não se apresentam de forma isolada. Direito, tecnologia, sociedade, economia, política e ética encontram-se cada vez mais interligados. Este volume, assim, não encerra o debate, mas contribui para ampliá-lo, reafirmando que pensar o futuro do Direito significa, também, refletir sobre qual futuro se pretende construir por meio da inovação.

Nesse sentido, os estudos reunidos ao longo desta obra evidenciam que a tecnologia e as transformações sociais não são neutras, tampouco pode o Direito limitar-se à condição de mero espectador dessas mudanças. O segundo volume de *Direito e Inovação: um debate multidisciplinar* consolida, assim, um diálogo necessário para compreender a reconfiguração do ordenamento jurídico brasileiro e internacional diante das mudanças digitais e sociais, ao mesmo tempo em que reafirma a necessidade de um Direito capaz não apenas de acompanhar essas transformações, mas de participar ativamente da construção de respostas jurídicas compatíveis com os desafios do presente e do futuro.

Julia Reinicke Job

Mestranda em Direito com bolsa PROSUC/CAPES II pela UNISC;
Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela FMP/RS e pela FDA.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Cristina Rezende Eliezer: Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Pós-Graduada Lato Sensu em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes-UCAM/RJ. Pós-Graduada Lato Sensu em Gestão de Projetos pelo Centro Universitário de Formiga - UNIFOR/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduanda em Letras pelo Centro Universitário Newton Paiva. Foi professora de Direito no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG (2010 a 2013). Atua desde 2017 como Membro e Professora da Comissão OAB Vai à Escola, da Seção Minas Gerais. Foi Professora Assistente no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas Arcos (2020 a 2022). É Advogada - OAB/MG 126.942 e Pedagoga. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do PPGE - UFLA. Coordenadora do Projeto PUC'blica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq) - PUC Minas. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética. Membro do Conselho Editorial da Editora Metrics. Membro da Comissão de Educação Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais – OAB/MG (2025-2027). Membro do Banco de Avaliadores do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Parecerista na Revista Arquivo Brasileiro de Educação - Pós-graduação em Educação (PUC Minas). Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras (AFL). E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br

Ana Clara Baggio Violada: Mestra em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pós-graduada em Direito Digital, Proteção de Dados e Inteligência Artificial pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Atuou como professora universitária na Faculdade Andreotti (2024-2025) e na Faculdade Facint (2025). Pesquisadora do Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (LABÔ), da Fundação São Paulo, e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, vinculado ao CNPq/UENP. Foi pesquisadora do Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ/UEM) e integrou o Grupo de Pesquisa Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo, também vinculado ao CNPq/UENP. Integra o Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), como membra da Comissão de Ensino Jurídico, e comissões da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, Subseção de Maringá. Advogada (OAB/PR 119.869 e OAB/SP 541.334) e sócia do escritório Esteves Baggio Advogados, com atuação consultiva e contenciosa, especialmente nas áreas de Direito Civil, Empresarial, Contratual, das Famílias e Sucessões, Direito Digital e Proteção de Dados. E-mail: contato@anaclarabaggio.com

Leandro Velloso e Silva: Professor de Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA), da Faculdade Instituto Rio de Janeiro (FIURJ), da Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e da Esfera Cursos Jurídicos. Pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Universidade Estácio de Sá (UNESA), com atuação em democracia digital, e membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE, vinculado ao PPGD da FDV. Especialista em Direito Contratual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ). Advogado e ex-Procurador Federal, autor, coautor e organizador com participação em mais de 28 obras jurídicas. Desenvolve pesquisas nas áreas de democracia digital, direitos fundamentais, Direito Público e desordem informacional. Possui experiência como gestor público e executivo jurídico em empresas estatais federais e na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, tendo exercido funções de direção na Eletrobras, Furnas, Eletronuclear, Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN/RJ) e Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro (DRM/RJ). Conferencista convidado da Fundação Getulio Vargas (FGV/RJ), professor convidado da GloboNews e colunista de Direito Administrativo da Revista Jurídica Bonijuris. E-mail: leovelloso@hotmail.com

Paulo Cesar de Lara: Doutor em Democracia e Direitos Fundamentais Centro Universitário Autônomo do Brasil, com pesquisa voltada à Teoria do Direito, Teoria dos Sistemas, Constitucionalismo Contemporâneo e Pluralismo Jurídico. Professor Doutor do Departamento de Direito das Relações Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Em 2026 ingressou no estágio de pesquisa pós-doutoral junto à Università del Salento (Lecce, Itália), sob supervisão do Prof. Raffaele De Giorgi, herdeiro intelectual de Niklas Lhumann, aprofundando estudos sobre Teoria dos Sistemas, Constitucionalismo Latino-Americano, Novos Direitos e Teoria da Decisão Jurídica. Desenvolve pesquisas nas áreas de Filosofia do Direito, Direitos Fundamentais, Direitos Humanos, Governança Ambiental, Biodiversidade, Conhecimentos Tradicionais, Direitos dos Povos Indígenas e Justiça Socioambiental, com ênfase na reconstrução das práticas jurídicas contemporâneas e na proteção constitucional da natureza. É autor de livros, capítulos e artigos científicos publicados no Brasil e no exterior, participando de grupos de pesquisa e redes acadêmicas nacionais e internacionais voltadas à inovação jurídica, democracia, constitucionalismo, sustentabilidade e transformação do Estado de Direito. Atua como orientador de pesquisas de graduação e pós-graduação, parecerista ad hoc de periódicos científicos e integrante de projetos de pesquisa interinstitucionais, dedicando-se à formação de pesquisadores e ao desenvolvimento de estudos sobre teoria constitucional, pluralismo jurídico, inteligência artificial aplicada ao Direito e os desafios da inovação para a efetivação dos direitos fundamentais. Advogou na Corte e Comissão de Direitos Humanos da OEA. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

A inovação tecnológica já não constitui promessa de futuro. Ela integra o presente e redefine, em velocidade crescente, as formas de produzir, comunicar, decidir, empreender e exercer direitos. Diante dessa transformação, o Direito é convocado não apenas a responder às novas realidades, mas a participar ativamente da construção de parâmetros capazes de conferir segurança, responsabilidade e legitimidade ao desenvolvimento tecnológico. *Direito e Inovação: um debate multidisciplinar – vol. 2* nasce desse desafio e reafirma a vocação de uma obra que compreende a inovação como fenômeno jurídico, social, econômico e institucional. Em suas diferentes perspectivas, a coletânea percorre questões relacionadas à proteção de dados e à inteligência artificial, à democracia digital e à desinformação, às startups e ao empreendedorismo tecnológico, às plataformas digitais, à transformação digital da Justiça e aos novos desafios regulatórios da economia digital, entre outras fronteiras contemporâneas do conhecimento jurídico. A coletânea não se limita a acompanhar a emergência de novas tecnologias: interroga as transformações que elas imprimem às instituições, aos mercados e à própria experiência humana. A inovação, nesse horizonte, não se esgota na criação de novas ferramentas: ela desloca categorias jurídicas, reconfigura estruturas institucionais, desafia modelos regulatórios e exige novas formas de proteção de direitos. Em um cenário no qual a velocidade da inovação frequentemente ultrapassa a capacidade de resposta das estruturas tradicionais, esta coletânea reafirma o Direito como espaço de reflexão, mediação e construção de futuro. Entre a tradição jurídica e as possibilidades abertas pela tecnologia, os textos aqui reunidos convidam o leitor a compreender que o verdadeiro desafio da inovação não está apenas em acompanhar o novo, mas em assegurar que o novo seja compatível com a liberdade, a segurança, a justiça, a responsabilidade e a dignidade humana.

Andrea Martins

ISBN 978-656135327-4

EDITORA ILUSTRAÇÃO